SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 9:06).

–En la mañana de hoy contamos con la presencia de autoridades del Banco Central del Uruguay, a quienes agradecemos que hayan aceptado nuestra invitación.

Sin más, les cedemos el uso de la palabra.

SEÑOR BERGARA.- Buenos días. Es un gusto estar nuevamente aquí a propósito del análisis del proyecto de ley de transparencia fiscal internacional, prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

En este momento me acompañan el contador Néstor López, gerente de la Superintendencia de Servicios Financieros, Unidad de Información y Análisis Financiero, y el doctor Daniel Artecona, gerente de la Asesoría Jurídica.

Desde el punto de vista conceptual, de la sustancia del tema, en oportunidad del análisis de este proyecto de ley vamos a remitirnos a dos instancias: la presentación realizada por el Banco Central del Uruguay en oportunidad de la discusión en la Cámara de Representantes y la que se hizo en el Senado al haber sido convocados a la comisión especial que trata el tema de los Panamá *papers*.

En esa ocasión, planteamos la misión de que la inserción interna del Uruguay debe basarse en elementos de credibilidad, de reputación y también de atención a los procesos que se están dando a nivel global. Interpretamos que, sobre todo a partir de la crisis financiera internacional que tuvo lugar en los años 2007 y 2008 en la que los países desarrollados tuvieron que volcar enormes sumas de dinero para salvar al sistema financiero, la necesidad de financiar todo ese volumen de capitales que debieron integrarse responde a procesos que los contribuyentes de los países desarrollados van a tener que pagar en buena medida a través de los impuestos.

A partir de allí comienza a haber una demanda por transparencia a nivel global en los países desarrollados por cuanto se pretende que todo ese dinero que, repito, en buena medida los contribuyentes van a terminar pagando, no se filtre hacia objetivos *non sanctos* derivados del lavado de activos, del narcotráfico, de la trata de personas, etcétera.

Esa demanda por transparencia a nivel global –fomentada, sobre todo, por los propios intereses de los países desarrollados– comenzó a ser coordinada a través de la OCDE en lo que, en síntesis, llamamos Foro de Transparencia Global –en realidad, tiene un nombre más largo– que, año a año, hace recomendaciones y pone exigencias en materia de transparencia que Uruguay ha ido cumpliendo, en virtud de su definición de inserción internacional en materia de transparencia con vocación de cooperación internacional.

En un momento se planteaba la necesidad de tener un cierto número de convenios de intercambio de información tributaria; Uruguay firmó doce convenios en tiempo y forma. Después se planteó la exigencia de que los convenios se realizaran especialmente con los países llamados relevantes, que para el caso de Uruguay eran Argentina y Brasil. En el año 2012 nuestro país efectivamente llegó a acuerdos de intercambio de información tributaria con Argentina y Brasil. Después se conformó, en base a recomendaciones en el propio foro de la OCDE, un proceso que tuvo dos fases. La primera era de carácter normativo. La OCDE, a través del foro y con el apoyo del Comité de Asuntos Fiscales, evaluaba la normativa en materia de transparencia en cada uno de los países. Uruguay pasó razonablemente la primera fase en materia de cumplimiento normativo. La segunda fase, quizás la más importante, asociada a la implementación de esa normativa, también la pasó con un «mayoritariamente cumplido» –que es una muy buena evaluación– a principios de 2015.

Por lo tanto, en general Uruguay viene siguiendo y cumpliendo el proceso que se demanda a nivel global en materia de transparencia, lo que no nos violenta porque es consistente con el enfoque y

los valores que debemos promulgar. El tema apunta a la transparencia informacional a efectos de mitigar, perturbar u obstaculizar el desarrollo de actividades ilícitas o evitar el incumplimiento de obligaciones tributarias o familiares. No es algo que nos violente en absoluto, sino todo lo contrario. Por lo tanto, más que como algo que se nos impone de manera temporal o fuera de lugar, concebimos este proceso como consistente, reitero, con nuestra visión de cómo Uruguay debe pararse en el mundo y con qué contenidos y valores implícitos debe hacerlo.

Nuestro país avanzó en este terreno al punto tal que hoy es miembro del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE y también avanza en paralelo con otras exigencias que tienen que ver con ir erosionando la innormatividad de las acciones.

El hecho es ir desnudando, de alguna manera, a los accionistas propietarios de participaciones patrimoniales en las distintas sociedades, en particular, en las sociedades anónimas con acciones al portador. Por eso, tiempo atrás se formuló una ley que generaba un registro de accionistas de sociedades anónimas con acciones al portador en el Banco Central del Uruguay con la fiscalización de la Auditoría Interna de la Nación.

Ese registro se implementó en el Banco Central del Uruguay. Hoy hay inscriptas algo más de 27.000 sociedades. Se planteó un plazo más que prudencial para proceder al registro. Además, se formula y se implementa una segunda ley asociada al tema, en relación con la liquidación de pleno derecho de todas aquellas sociedades con acciones al portador que no se hubieran registrado en el Banco Central del Uruguay.

Un poco a manera de pintura gruesa, uno podría decir que identificamos que en Uruguay había aproximadamente 140.000 sociedades con acciones al portador, de las cuales 97.000 se registraron en el Banco Central del Uruguay, unas 13.000 o 14.000 aprovecharon un mecanismo de acceso rápido para transformar las acciones al portador en acciones nominativas y hubo una especie de *fast track* para pasar a acciones nominativas. O sea que, en términos gruesos, andamos en el orden de las 40.000 sociedades que se regularizaron de esta manera y por un par de procedimientos, incluidos sobre todo, como decíamos, en la ley de liquidación de pleno derecho, hay cerca de 100.000 sociedades que, de hecho, se están liquidando. Es un proceso «de limpieza» –entre comillas–, de blanqueo de la situación en materia de sociedades anónimas que comenzó a procesarse de esa manera.

No obstante, las exigencias de transparencia a nivel global siguieron levantando su vara. En particular, un elemento que nos convoca aquí e involucra principalmente al Banco Central del Uruguay es el hecho de que, por ejemplo, de las 27.000 sociedades que están en el registro que lleva el Banco Central de las sociedades anónimas con acciones al portador, alrededor de 6000 tienen a su vez sociedades como accionistas. Es decir, se registran como accionistas otras sociedades –pueden ser, por ejemplo, con giro en el exterior–, con lo cual, desde el punto de vista de la transparencia, dejan un déficit, en la medida en que uno no llega a ver quiénes son las personas que están atrás de esas sociedades.

El proyecto que hoy nos convoca procura ampliar, de hecho, la sustancia de este registro a los efectos de conocer no solamente a los accionistas de estas sociedades, sino también a los que llamamos beneficiarios finales. Es decir que se procura descorrer estos velos societarios para llegar a la persona física, al beneficiario final que está detrás de una estructura societaria cuando hay acciones al portador y acciones nominativas.

Por lo tanto, este proyecto amplía de manera sustancial la naturaleza y el contenido del registro de hecho, porque esto no solamente va a contemplar las sociedades anónimas con acciones al portador, sino también otras sociedades anónimas, por ejemplo, las que tienen acciones nominativas. O sea que se amplía en varias decenas de miles la cobertura de lo que debe registrarse. Además, deben registrarse los beneficiarios finales, es decir, las personas físicas que están detrás de las sociedades, que a su vez son accionistas de dichas sociedades anónimas.

En ese sentido, incluso hay un mayor nivel de transparencia que este proyecto procura ampliar y que está en línea con exigencias a nivel global que, como decíamos, son crecientes. La vara

en materia de requisitos con respecto al tema de la transparencia aumenta de manera sistemática y para eso voy a hacer esencialmente dos referencias.

La primera es la que decíamos hoy: Uruguay ha ido cumpliendo razonablemente las demandas de transparencia vinculadas a la nueva fiscalidad internacional, pero también, coordinado desde la OCDE, se plantean mayores requisitos en esta materia. En la medida en que ya el mundo es una maraña de acuerdos bilaterales de intercambios de información –estamos hablando de cientos, cientos y cientos de acuerdos–, el mecanismo en el cual la OCDE ahora plantea incorporar modificaciones a esos cientos de convenios no es por la vía de ir a cada uno de ellos y cambiar sus contenidos, sino de generar un marco multilateral para el intercambio de información tributaria. Además, ahora se impone una mayor exigencia, que es pasar a un esquema de intercambio automático de información bancaria y tributaria a nivel multilateral.

Reitero: el enfoque de la OCDE es pasar a este acuerdo multilateral; de esa manera, coordinadamente y en un solo acto, se van modificando las exigencias de transparencia sustituyendo a los cientos y cientos de acuerdos bilaterales.

En esta materia, Uruguay ya firmó, de hecho, el compromiso de adherir a este convenio multilateral. En su momento, esto fue motivo de intercambio de poco más de cien jurisdicciones a nivel global, de las cuales prácticamente todas –menos cinco, según recuerdo– adhirieron o manifestaron su compromiso de adherir al acuerdo multilateral. Obviamente, ese era el club al cual Uruguay no podía dejar de pertenecer. Las jurisdicciones que no manifestaron su compromiso eran, por ejemplo, la isla Seychelles, la Isla de Man, en su momento Panamá, aunque después de los Panamá *papers* también se sumó al convenio multilateral. Son claramente jurisdicciones que, al menos se sospecha que pueden ser paraíso fiscal. No correspondía, no debíamos ni queríamos estar en ese grupo, sino en el de esas cien jurisdicciones que efectivamente manifestaron su compromiso.

Ahí es donde entran las nuevas exigencias que, en buena medida, el proyecto de ley procura contemplar. El Uruguay se ha comprometido a estar operando en 2017 y 2018 en base al convenio multilateral de intercambio automático de información tributaria. Esta iniciativa apunta a que Uruguay tenga ese nuevo sello de respeto a la cooperación internacional en esta materia y de credibilidad. Como decíamos hoy esto está asociado al enfoque de inserción externa en el cual Uruguay no se puede insertar en base a escala; no pretendemos insertarnos en base a aranceles bajos, sino en base a calidad y cuestiones vinculadas a la productividad.

En un país pequeño como el nuestro esto se puede dar solamente en base al sello de credibilidad y reputación. De alguna manera este sello de operar en el marco del convenio multilateral de intercambio automático de información tributaria coordinado por la OCDE opera como un sello de credibilidad análogo a lo que es el grado de inversión en materia financiera. Es un sello de calidad en temas de transparencia.

Un segundo hito que tendremos en el futuro, que también nos obliga a este cambio normativo –en el buen sentido nos sentimos violentados por esa obligación porque es consistente con nuestro enfoque, nuestra visión de inserción externa y nuestros valores–, es el tema referido a la institucionalidad y la operación vinculada a la prevención del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. El Uruguay sigue las recomendaciones de los organismos internacionales que establecen los parámetros contra los cuales medirse en materia de institucionalidad, normas y aplicación para el sistema de prevención del lavado.

Las recomendaciones las brindan el Grupo de Acción Financiera Internacional, GAFI, y su soporte sudamericano que ahora es latinoamericano, el Gafilat, que es el que hace la evaluación de pares de los distintos países de la región con respecto a cómo la institucionalidad, las normas, la aplicación y la cooperación internacional en la materia son adecuadamente implementadas en cada país.

Uruguay tuvo hasta el momento tres evaluaciones por lo que era el Gafisud en 2002, 2006 y 2009. En 2006 la evaluación fue bastante deficitaria y en 2009 fue razonablemente buena. Fue una de las mejores del Gafisud. Uruguay está dentro de los países que más cumplen, total o mayoritariamente, las recomendaciones del GAFI e, incluso, si nos comparamos con los países de la región, estamos

muy bien posicionados. A nivel global, si comparamos las evaluaciones en esta materia con los países del G 20 –que aunque se denomine G 20 está integrado por diecinueve países de la Unión Europea–, Uruguay tiene una mejor evaluación que diecisiete de los diecinueve países que integran este grupo. Por lo tanto, reitero, tenemos una evaluación de muy buenos estándares en el concierto internacional. Ese también es un sello de reputación y credibilidad en materia de transparencia. En esto lo que sucede es que la vara se levanta todos los días. Las cuarenta y nueve recomendaciones que tenía el GAFI hasta la evaluación que se hizo el año pasado, ahora están siendo sustituidas por cuarenta, que son menos en cantidad pero más exigentes en su contenido.

El Uruguay va a ser evaluado nuevamente en el año 2019, según las cuarenta nuevas recomendaciones del GAFI que, reitero, implican exigencias mayores en materia de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. También nos estamos preparando para esa evaluación, que tiene que ser buena en el tema del lavado. Una buena evaluación en esta materia es un sello de reputación y de credibilidad, como lo es el grado de inversión en el terreno financiero. Este proyecto de ley responde también a las nuevas demandas vinculadas al sistema de prevención del lavado de activos que, entre otras cosas, impulsa la transparencia en lo que tiene que ver con el beneficiario final.

Hay exigencias nuevas como, por ejemplo, el criterio de eficiencia, la acción proactiva de las unidades de inteligencia financiera –en el caso de Uruguay están en el Banco Central– o la ampliación del elenco de actores obligados a reportar operaciones sospechosas en materia de lavado. Al respecto, seguramente va a darse una discusión sobre los profesionales que están vinculados a las transacciones financieras y justamente comienzan a estar obligados a reportar operaciones sospechosas.

En fin, sobre este tema existe todo un andamiaje institucional. De hecho, ha habido un cambio de estatus de la Secretaría Nacional para la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo en la ley de presupuesto que también apunta al fortalecimiento institucional.

Los cambios normativos que se están planteando en este proyecto de ley y en otro que está pendiente de ser tratado hay que verlos de una manera integral y como una respuesta institucional adecuada para cumplir con los estándares internacionales en materia de transparencia.

En particular, en esta iniciativa el Banco Central del Uruguay está involucrado en la administración del registro de beneficiarios finales –como decíamos–, que de alguna manera sustituye al registro anterior de accionistas o propietarios de participaciones patrimoniales en sociedades anónimas con acciones al portador. Esto implica, reitero, no solo descorrer los velos societarios para llegar a las personas físicas que están detrás de las sociedades, sino también una ampliación que es muy difícil de cuantificar a priori pero que podría duplicar la dimensión del registro, ya que no solo vamos a estar trabajando sobre las sociedades con acciones al portador sino también sobre sociedades con acciones nominativas. Obviamente, eso va a significar una mayor demanda de recursos del Banco Central del Uruguay con la aclaración –digo esto porque fue de los puntos que el banco propuso modificar en el proyecto de ley original en la Cámara de Representantes y ya fue cambiado– de que no es el organismo encargado de la fiscalización ni de la sanción en esta materia. La institución que tiene que fiscalizar que quienes deban registrarse se registren y eventualmente sancionar a quienes no lo hagan es la Auditoría Interna de la Nación. El Banco Central del Uruguay opera esencialmente como parte de un «andamiaje burocrático» al gestionar este registro de beneficiarios finales.

Obviamente, estamos de acuerdo con este proceso y con esa distribución de roles. Por otro lado, en oportunidad del tratamiento de este tema en la Cámara de Representantes, el Banco Central del Uruguay había efectuado una serie de sugerencias para el perfeccionamiento de este proyecto de ley, que esencialmente fueron recogidas. Por lo tanto, me voy a concentrar en un punto que habíamos formulado –si mal no recuerdo en la propia sesión de la comisión– y, si bien se entendió razonable, después no se vio reflejado en las correcciones. Me refiero al artículo 17 en el que se plantean un conjunto de disposiciones relativas al secreto, la reserva y la confidencialidad para las entidades financieras que no sean oponibles a la Dirección General Impositiva. Hay que considerar al artículo 17 en consonancia con el artículo 16, que básicamente dice lo mismo pero asociado al secreto profesional.

En el artículo 16 se especifica correctamente que el secreto profesional no será oponible a la Dirección General Impositiva para el ejercicio de las atribuciones consagradas en el presente capítulo, es decir, a los efectos de la aplicación de lo que está planteado en el proyecto. A esos efectos el secreto profesional no es oponible a la DGI.

El artículo 17 básicamente hace lo mismo con «los demás» secretos; se plantean otras disposiciones relativas a secretos, reservas o confidencialidades para las entidades financieras obligadas y no será oponible a la Dirección General Impositiva, pero entendemos que es imprescindible especificar también lo que está en el artículo 16, o sea, agregar que no se opone a la Dirección General Impositiva para el ejercicio de las atribuciones consagradas en el presente capítulo; si no estaríamos quitando esos secretos de manera genérica y esa no es la idea. La idea es que seamos consistentes con lo que establece el artículo 16 en cuanto a que este conjunto de secretos, reservas y confidencialidades no será oponible a la Dirección General Impositiva para el ejercicio de las atribuciones consagradas en el proyecto. Por lo tanto, sugeriríamos que los señores senadores consideren la posibilidad de incorporar en el artículo 17 esa parte de la frase que está en el artículo 16.

SEÑOR DELGADO.- El presidente del Banco Central del Uruguay, economista Bergara, propuso hacer un agregado para aclarar el artículo 17. Nosotros entendimos el concepto, pero si le pidiéramos que fuera más específico, ¿cuál sería la frase que le agregaría al artículo 17 para que no quedaran dudas en cuanto a su interpretación o su alcance?

SEÑOR BERGARA.- El artículo 17 termina diciendo: “no será oponible a la Dirección General Impositiva”. A eso le agregaría lo que establece el artículo 16 cuando dice «para el ejercicio de las atribuciones consagradas en el presente capítulo». Entendamos que esta no es una sugerencia que tenga una intención aclaratoria, sino que estamos hablando del alcance de los deberes de secreto y confidencialidad. Si no pusiéramos esa parte de la frase estaríamos quitando el secreto en todas las circunstancias y de manera genérica.

De todo lo demás reitero que tenemos una visión absolutamente positiva en lo que tiene que ver con la formulación del proyecto de ley. Además, compartimos no solo la sustancia sino la oportunidad en el contexto del que hablábamos hoy de seguir profundizando nuestra inserción a nivel global en base a la transparencia.

Creemos que ese es uno de los valores que Uruguay debe cultivar en su esquema de inserción externa, manifestando o consolidando la vocación que tiene el país para colaborar o cooperar a nivel internacional en la prevención del lavado de activos y en el financiamiento del terrorismo. A través de esos mecanismos va a poder contribuir con el adecuado cumplimiento de las obligaciones tributarias, de las obligaciones familiares y prevenir temas como el narcotráfico, el tráfico de armas y el tráfico de personas.

Por lo tanto, más allá de esa sugerencia puntual que nos permitimos realizar en esta instancia, tenemos una visión absolutamente positiva del conjunto del proyecto de ley y creemos que, a pesar de las discusiones que obviamente tendremos en el marco de los temas presupuestales del banco sobre los recursos necesarios, el Banco Central del Uruguay perfectamente puede asumir el rol que el proyecto le mandata en cuanto a la administración del registro de beneficiarios finales.

Muchas gracias.

SEÑOR HEBER.- Damos la bienvenida a las autoridades del Banco Central del Uruguay y a sus asesores

.

Sobre el proyecto de ley que tenemos a consideración existe la voluntad política de aprobarlo cuanto antes; por lo tanto, trataremos de concertar una serie de entrevistas, no para evitarle a la mayoría que pueda sancionar la iniciativa sino para tener plena conciencia de lo que, de alguna manera, estamos votando.

Hemos leído algunas intervenciones –diría que muy pocas, porque no hemos tenido mucho tiempo– de quienes concurrieron a la comisión de la Cámara de Representantes, donde ahí sí, con tiempo, se tuvo la oportunidad de discutir el tema. En lo personal, me interesaría que las autoridades del Banco Central del Uruguay tomaran nota de algunos conceptos que se vertieron en ese ámbito y que nos preocupan.

A una de las muchas entrevistas que, como dije, tuvieron lugar en la Cámara de Representantes, asistieron los doctores Gianni Gutiérrez y Alberto Varela, quienes afirmaron algunos conceptos que me importa destacar. Una de las preocupaciones de muchos de los integrantes del Partido Nacional tiene que ver con estos acuerdos de doble tributación, los cuales son tratados que buscan que los impuestos no se paguen en forma duplicada y que aquellos países que generan incentivos tributarios no se vean de alguna manera vulnerados en función de lo que no cobran acá –reitero, producto de esos incentivos tributarios– y el otro país reclame, en función del origen del capital.

Los doctores Gianni Gutiérrez y Alberto Varela –sobre todo este último– expresaron algunos conceptos sobre los que me gustaría que el doctor Artecona –que está aquí presente, a quien conocemos desde hace mucho tiempo y ha sido reiteradamente convocado por el Senado de la república– nos pueda ayudar a razonar. Estos doctores dijeron: «El levantamiento del secreto bancario sin la participación de un juez viola la Constitución». Sobre este tema nos gustaría conocer la opinión de nuestros visitantes. A continuación, expresaron: «El secreto bancario deriva de los artículos 28 y 72 de la Constitución y no de normas con rango legal. Ello forma parte del derecho fundamental a la privacidad y a la intimidad de las personas. Eso es reconocido por la doctrina nacional: Cairoli, Bayardo, Puig, Opertti, Servini, Adriazola, Albacete y Ermoglio, entre otros. Además, del artículo 23 de la Constitución se deriva el principio de exclusividad jurisdiccional».

Aclaro que no tengo formación jurídica –apenas cursé algunos años en la Facultad de Medicina–, así que carezco de sustento para operar y para dar una opinión. De todas maneras, me gustaría escuchar algún comentario al respecto.

Continúan expresando: «solo un juez y caso a caso puede penetrar en determinadas esferas de la intimidad para levantar el secreto bancario».

Luego, entre una serie de consideraciones –cuya mención voy a ahorrarle a la comisión– afirman conceptos sobre los que me gustaría conocer la opinión de nuestros visitantes, de modo que les sugiero que tomen debida nota, porque es un tema que nos interesa.

Concretamente, dijeron: «esta ley no combate el narcotráfico ni el terrorismo. Los bancos van a tener que escudriñar en la vida de sus clientes para averiguar si a otro país le puede interesar cobrarles impuestos. El resultado de esa pesquisa que hará cada banco será enviado a la DGI para que lo mande a los fiscos extranjeros. El *due dilligence* que tiene que hacer el banco no está dirigido a confirmar si su cliente obtuvo el dinero en actividades de narcotráfico, terrorismo, trata de personas o tráfico de armas, sino a averiguar cuál sería su lugar de residencia desde el punto de vista fiscal. Eso es así aunque el banco esté absolutamente seguro de que su cliente se gana la vida trabajando o

haciendo negocios honestos. Por eso, el nombre que se da al proyecto de ley es incorrecto: transparencia fiscal internacional y prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Es probable que el nombre de la ley busque que nadie pueda oponerse a una norma de transparencia, que previene el lavado o que combate el terrorismo, pero hay que decir las cosas como son. Este es un proyecto de ley sobre más impuestos.

Por un lado, vamos a ayudar a cobrar impuestos a países europeos que sufren profundas crisis causadas por una clase política que no deja de despilfarrar el dinero de los contribuyentes. Entre otras cosas, los vamos a ayudar a hacerse de dinero para seguir subsidiando a sus productores agropecuarios de manera que nuestros productos no puedan entrar en esos mercados. Por otro lado, es un proyecto que prepara el terreno para seguir aumentando los impuestos uruguayos. Quien vote esta ley pensando que está ayudando a combatir el terrorismo, se equivoca. Los únicos atacados en este proyecto son los contribuyentes extranjeros y uruguayos que ya pagan altísimos impuestos a gobiernos que no tienen en su menú el plato “Gastemos menos”».

Luego agregan: «Lo primero sería ser sincero, contar a la gente que estamos siendo objeto de presiones injustas e ilegítimas. No hay que vender a la gente que esto es bueno, ético y no opaco. En segundo lugar, tratándose de presiones injustas, habría que cumplir sin tanto entusiasmo» –acá quiero poner el acento– «y lo más tarde que se pueda, sin llegar a incumplir. No hay ningún apuro para hacer cosas que nos perjudican. ¿Dónde se ve el entusiasmo de los funcionarios locales que van a estos foros? Por ejemplo, el artículo 21 del estándar de la OCDE para el intercambio de información automática autoriza a no comunicar las cuentas empresariales preexistentes de menos de US$ 250.000. Eso no lo pusimos; desperdiciamos el límite». Lo dice él; ¿por qué tenemos que ser el mejor de la clase?

Y sigue diciendo: «Voy a dar otro ejemplo. Uruguay se sumó a los adoptantes tempraneros, los *early adopters*, aunque después se corrigió, pero es otra demostración de entusiasmo. Nadie nos pide que declaremos la guerra a las panameñas, pero lo hacemos. Nadie nos pidió que aniquiláramos el secreto profesional, pero este proyecto lo intentó derogar aunque después se corrigió. Peor aún: alguien -en representación de Uruguay- informó a la OCDE que el secreto profesional no es oponible a la DGI, invocando dos fallos del TCA que no dicen eso; eso es más que entusiasmo. Nadie nos pide que levantemos el secreto bancario de los residentes pero, de paso, lo hacemos. Son todas demostraciones del entusiasmo con que se vive este proceso por parte de ciertos funcionarios».

Me gustaría escuchar algún comentario sobre si esto es así.

Luego, se menciona el ejemplo de Irlanda, donde se instaló la empresa Apple gracias a los beneficios fiscales y al régimen de promoción de inversiones, que no se diferencian de los que existen en nuestro país. Sin embargo, la comisión europea le acaba de reclamar a Apple que pague los 13.000:000.000 de euros que obtuvo por beneficios fiscales otorgados en Irlanda entre los años 2013 y 2014. Esta es nuestra preocupación, no lo relativo a la información. Lo importante es saber si estamos en una lucha de fiscos, porque mañana no vamos a poder decirle a una empresa que venga al Uruguay, que le damos beneficios fiscales, ya que luego podremos terminar cobrándoselos, tal como hizo la comisión europea, eliminando ese atractivo que hizo que Apple se instalara en Irlanda.

Termino de citar al doctor Varela: «Seguimos dando información íntima y privada a la DGI: consumos con tarjetas de crédito, cuotas de colegios privados, cuotas de clubes deportivos, etcétera, con la única finalidad de infundir en la gente el miedo al castigo por no pagar impuestos. El fin es

totalmente compartible; el medio, acumular información íntima de la gente en una computadora, no». Parecería que estos datos no son importantes para la DGI uruguaya porque, según dicen ellos, « la evasión actual del IVA en Uruguay es de un 13%, inferior a la de Finlandia, donde es de 14%; a la de Bélgica, de 16%; a la de Francia, de 19%. De hecho, es más baja que la media de los veintiséis países de Europa, que se ubica en el 18%». Por lo tanto, el fin no es evitar la evasión fiscal puesto que, en definitiva, tenemos índices mejores que muchos países europeos, en cuanto a regularidad.

Más adelante, el doctor Varela expresa: «En los últimos diez años, hemos aprendido que toda información que esté en una computadora puede ser robada en cualquier momento, desde las conversaciones de Ángela Merkel, los secretos militares del Pentágono, la información de un banco suizo, hasta los mail de un estudio panameño».

Luego agrega: «El fisco uruguayo ya tiene instrumentos muy ágiles -demasiado ágiles para mi gusto- para obtener información bancaria de los contribuyentes, pidiéndosela a un juez y con las garantías del debido proceso».

Finalmente, menciona un comentario del doctor Leonardo Costa quien dijo: «hace diez años que sistemáticamente se vienen aprobando normas que empoderan más y más al fisco y que debilitan la capacidad de los contribuyentes de defenderse dignamente». Acoto que esto es algo en lo que ha insistido en esta comisión el señor senador Amorín. Continúa el comentario citado del doctor Costa: «Si no se efectúan correcciones legislativas urgentes, la relación tributaria en Uruguay va camino a dejar de ser una relación jurídica entre dos partes que están en pie de igualdad, para ser una relación de facto, de sumisión, de sometimiento al poder, digna del Medioevo. Un contribuyente desconforme, que vive el resultado de su inspección como una profunda injusticia, que paga únicamente para evitar la asfixia de medidas cautelares, denota un sistema enfermo de contribución a las cargas públicas, que tarde o temprano, colapsará».

Aclaro que no hago míos estos comentarios, estoy esperando una respuesta de las autoridades sobre estos temas que me generan preocupación. Y todo esto se lo plantearé también al equipo económico que seguramente tiene una relación mucho más directa con la mayoría de los temas que he mencionado. De todos modos, reitero, me interesa escuchar la opinión de las autoridades del Banco Central.

SEÑOR BERGARA.- Como bien dijo el señor senador al final de su exposición, buena parte de los comentarios que no hace suyos pero que comparte con nosotros están, esencialmente, fuera de la órbita del Banco Central y, por lo tanto, mal haríamos en opinar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de algunas de las normas sobre las que se plantean cuestionamientos.

Lo que sí podemos plantear, con entusiasmo –porque cada uno le pone el entusiasmo que decide–, son algunos elementos que, de hecho, planteamos en oportunidad de nuestra comparecencia en el Senado a la comisión especial por el tema de los *Panama papers.* Me refiero a aspectos relacionados con una visión del proceso histórico asociada a temas de secreto bancario, porque mucho tienen que ver con ese delicado equilibrio entre los derechos de intimidad o privacidad y el interés general.

Ante todo, en ese *racconto* nosotros recordábamos que hasta setiembre del año ochenta y dos, cuando se vota la Ley de Intermediación Financiera, el secreto bancario no era oponible a la DGI. La oponibilidad del secreto bancario a la DGI no es algo que venga desde el fondo de los tiempos, pues el Código Tributario habilitaba a la DGI a hacerse de la información de las cuentas bancarias. Eso fue limitado, prohibido por la ley a través del artículo 25 de la Ley de Intermediación Financiera. Decíamos también que nuestra visión está asociada al enfoque de inserción externa. A principios de la década de los ochenta, cuando se consagra la Ley de Intermediación Financiera, el enfoque de inserción externa estaba delineado por lo que se sintetizaba, caricaturescamente, como «Uruguay plaza financiera», enfoque que concebía al proceso financiero en el centro del proceso de desarrollo y que, en realidad, miraba más hacia la región, era más un enfoque de inserción regional que global. De alguna manera, el funcionamiento del sistema bancario en Uruguay con un férreo y rígido secreto bancario, era una forma de insertarnos en la región ofreciendo, sí, opacidad. Entiendo que haya gente a la que esta palabra no le gusta pero, en todo caso, al igual que el entusiasmo, son conceptos que corren por cuenta de cada uno. O sea, de alguna manera, el «Uruguay plaza financiera» significaba ofrecer una especie de paraíso opaco, sobre todo, para los argentinos, porque con Brasil no teníamos demasiados vínculos en el terreno financiero.

Por lo tanto, esa formulación del secreto bancario en la ley del año ochenta y dos estaba asociada a una visión, la del «Uruguay plaza financiera». El secreto bancario era extremadamente rígido; obviamente, no era oponible al Banco Central en su carácter de regulador, pero las causales de levantamiento eran limitadísimas y estaban asociadas a casos de juzgados penales y de familia vinculados a cuestiones de pensiones alimenticias y obligaciones de carácter familiar, y poca cosa más. Es más, el alcance del secreto bancario, si uno va a la literalidad de la ley, está claramente vinculado a los pasivos bancarios, a los depósitos; por interpretación, se extendía a los créditos. Durante muchos años la aplicación del secreto bancario no solo refirió a las cuentas de depósitos, sino que se decía que si se informaban los créditos que podían estar respaldados o garantizados con depósitos, podía ser una forma indirecta de dar información de depósitos, en un cierto enfoque de persecución que, a veces, se plantea.

Por consiguiente, durante muchos años se aplicó y sostuvo que el secreto bancario no solo regía para los depósitos, sino también para los activos de los bancos, es decir, para los créditos. Eso quedó definitivamente saldado, si mal no recuerdo, en la ley de transparencia de información pública del año 2008, a través de los artículos 1º y 2º, que claramente especifican que el secreto bancario solo rige para los pasivos.

Además, hay que ver de manera histórica un proceso en el cual se fueron incorporando distintas causales para el levantamiento del secreto bancario, típicamente, sí, con intervención judicial para convalidar esas causales. Es decir, puede haber levantamiento del secreto en casos de embargo, de cuestiones de trabajo, en fin, en la ley de lavado de activos, en la ley de mercado de valores. Hay todo un conjunto de normativas que sistemáticamente –sobre todo, a partir de 2000– fueron incorporando causales de levantamiento del secreto bancario. Quiere decir que fuimos flexibilizando el secreto bancario, de hecho, por la vía de generar una y otra causal por la cual se lo puede levantar.

Esto surgió del siguiente enfoque. Hay un conflicto natural entre los derechos de intimidad o privacidad de los ciudadanos y el interés general. Si no existiera la capacidad de perturbar el interés general con acciones en el terreno financiero, no habría un cuestionamiento de los derechos de privacidad o intimidad.

El equilibrio entre intimidad, privacidad e interés general es algo que se ha ido moviendo en todos estos años, sobre todo porque surge una creciente utilización del sistema financiero para todo este otro tipo de actividad vinculada al narcotráfico, trata de personas y tráfico de armas –es lo que interpretamos, como lo mencionamos al principio– y, de alguna manera, se manifiesta con mayor crudeza en los países desarrollados que, obviamente, impulsan este proceso porque están extremadamente interesados, porque descubrieron la necesidad de la transparencia en tanto tuvieron que volcar sumas enormes de dinero para el salvataje de los sistemas financieros. Ahora se preocupan de esos dineros, que a la larga tendrán que pagar los contribuyentes de los países desarrollados,

aunque no todos, porque una parte también los pagamos nosotros por mecanismos monetarios, que no viene al caso describir.

Está claro que hay una demanda por transparencia en el mundo global asociada al interés de los países desarrollados en evitar que los flujos de capitales vayan justamente para canales indebidos.

Entonces en ese equilibrio, en ese umbral entre intimidad e interés general, hubo un corrimiento en favor de lo que se consideran necesidades de interés general. Existe la necesidad de tener más información a efectos de la fiscalización, la comprobación y el cumplimiento de las obligaciones de las personas, tanto las de carácter tributario como las de carácter familiar, etcétera.

El escudriñamiento de la intimidad creo que tampoco es tan excesivo en lo que aquí se plantea. Los bancos tienen que escudriñar simplemente la residencia del depositante. No hay mucho más intimidad sobre la cual los bancos vayan a hurgar. Démosle tranquilidad a todos aquellos que tienen dudas sobre la intimidad en el terreno financiero.

Está bien plantear, también, el equilibrio de derechos y deberes de los contribuyentes –es una faceta que, obviamente, hay que cuidar– pero siempre en este conflicto implícito entre derechos de contribuyentes y necesidades de la sociedad, no a efectos de cobrar más impuestos, porque todo ciudadano que hoy paga los impuestos que debe pagar no tiene básicamente de qué preocuparse, no debe sentirse perseguido o escudriñado.

Por lo tanto, en el terreno del equilibrio entre intimidad e interés general, está claro que la lógica de transparencia de alguna manera implica un corrimiento de ese umbral entre privacidad e interés general. Este proceso no es nuevo, sino que viene dándose desde hace ya casi dos décadas, con la flexibilización del secreto bancario, pero sí es cierto que asume una dimensión mayor a partir de todo este proceso coordinado por la OCDE.

Queríamos recordar todo esto porque el Banco Central, en oportunidad de la comisión especial sobre los Panamá *Papers* planteó estos temas y ahora valía la pena compartir estas consideraciones.

Pensamos que entrar en el detalle sobre el alcance de la cuestión fiscal, los derechos de las capacidades y el empoderamiento de las autoridades fiscales –ni que hablar de los temas de inconstitucionalidad– excede totalmente lo que el Banco Central puede plantear. En buena parte de estos temas –como bien decía el señor senador Heber– el Poder Ejecutivo, en particular el Ministerio de Economía y Finanzas, es la autoridad en la materia, no en lo que respecta a la inconstitucionalidad, sino a la discusión sobre el diseño de los mecanismos tributarios y de los poderes de la Dirección General Impositiva. Sí es cierto que en la jerga tributaria se plantea la necesidad de que exista la percepción de riesgo de evadir tributos, es decir, que la gente sienta que probablemente haya una sanción si elude sus obligaciones, y está muy bien que el señor senador recuerde que Uruguay tiene una de las tasas de evasión más baja de América Latina, comparable con buena parte de los países desarrollados.

Ahora bien, si analizamos la evolución de la tasa de evasión, podemos ver que en los últimos años se redujo sustancialmente, justamente a partir de que se empoderó a la autoridad tributaria para operar con una mayor percepción de riesgo. O sea, esa baja en la evasión no la trajo la cigüeña que vino de París, sino que es fruto, entre otras cosas, de cambios normativos e institucionales que se desarrollaron con la reforma de la Dirección General Impositiva y de todo el andamiaje normativo que hizo percibir como más probable el riesgo sancionatorio ante casos de evasión.

Por supuesto, como todo, es una cuestión de búsqueda del equilibrio, y dónde se pone ese umbral de equilibrio siempre es discutible. Creo que la belleza de estos temas, por suerte, está en el ámbito parlamentario y es, justamente, dar en el punto adecuado de ese equilibrio entre intimidad e interés general, entre privacidad y necesidad de fiscalizar y hacer cumplir las obligaciones, no solo en el terreno tributario sino en general.

Otro aspecto, que hay gente que lo percibe como entusiasmo, es el que se vincula con el planteamiento de que esto se hace porque existen presiones internacionales. Me remito a lo que señalamos inicialmente en esta comparecencia: sin duda, hay un proceso global, y precisamente eso es lo que nos permite avanzar en el debilitamiento del secreto bancario. En palabras del secretario general de la OCDE –el mexicano Ángel Gurría–, ahora uno puede avanzar con más sentido, con más consistencia en el debilitamiento del secreto bancario porque se está haciendo de manera coordinada a nivel global; según sus términos, «no va a haber dónde esconderse». Antes se podía tener dudas con respecto a que si nosotros debilitábamos el secreto bancario la gente iba a esconderse rápidamente, pero el hecho de que este proceso esté coordinado a nivel global disminuye esa posibilidad, e incluso las presiones también se dan hacia los países desarrollados. Hoy Estados Unidos está siendo presionado precisamente porque no tiene un esquema de transparencia en materia de beneficiarios finales; ese país y también Inglaterra están siendo presionados por la OCDE debido a que tienen jurisdicciones que son casi paraísos fiscales. Ni la Isla de Man pertenece a Uganda, ni las Seychelles a Zambia, ni Delaware está en Ecuador; todas estas son jurisdicciones ubicadas en los países desarrollados que operan con excesiva laxitud en esta materia y la propia OCDE está generando compromisos de los países desarrollados justamente para avanzar en el desmantelamiento de estos paraísos fiscales. Por lo tanto, este es un proceso global que habilita a que avancemos razonablemente y a que no estemos preocupados en que si nosotros hacemos esto y los demás no, entonces, podamos perder algo. Además, reitero lo que decía al principio: si a nosotros nos «presionaran» –entre comillas– a hacer cosas que de todas formas son consistentes con nuestra visión, con nuestro enfoque y con nuestros valores, no veo que haya mayor problema. Insisto en que el proceso hacia la transparencia como ingrediente de inserción global del Uruguay –no solo a nivel regional ni tampoco en base a la opacidad– no solamente es algo que a nuestro país le conviene como parte de su sello a nivel internacional –el Uruguay es un país muy pequeño en el concierto internacional y el mundo gira exactamente igual con o sin él; por lo tanto, está en nuestro interés insertarnos razonablemente en el mundo, lo que además es consistente con nuestros valores– sino que, además, nosotros somos partidarios de la transparencia en oposición a la opacidad, sobre todo cuando esa opacidad era utilizada con fines *non sanctos*.

Por supuesto que los equilibrios son siempre importantes. Me refiero a preservar derechos razonables para los ciudadanos, para los contribuyentes y demás; es como en el terreno penal, donde siempre tiene que haber un equilibrio entre elementos de privacidad y de libertad versus el interés general. En este sentido creo que aquí hay un corrimiento de ese equilibrio más hacia elementos de interés general en oposición a lo que era la visión antigua de la privacidad asociada a la opacidad.

Entonces, desde ese punto de vista le quitaría el dramatismo que con mucho entusiasmo se plantea en cuanto a que acá se está armando un «Gran Hermano» que le va a escudriñar la vida en todas las dimensiones a los ciudadanos, porque para nada es en esos términos.

Dentro de los asuntos que nos corresponde opinar como Banco Central creemos que esto recorre un poco lo planteado por el señor senador Heber; sobre los otros temas de diseño fino de estas cosas, seguramente las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas abundarán en ellos, mientras que los temas de constitucionalidad se dirimirán en los ámbitos institucionales que correspondan.

SEÑOR DELGADO.- Quiero hacer una pregunta sobre un tema que casualmente ayer me plantearon en una visita a la Cámara Mercantil. Concretamente, fui consultado sobre este proyecto de ley que está a consideración de la Comisión de Hacienda y me manifestaron algunas situaciones en función de la normativa comparada respecto a Europa. Estoy haciendo referencia al artículo 22 del proyecto de ley que establece que se considerarán beneficiarios finales a los efectos de la ley, las personas físicas que posean como mínimo el 15% del capital de la entidad. Por su parte, el artículo 29 establece que deben ser informados todos los beneficiarios finales cumplan o no con el requisito de poseer el 15% del capital, que son los que cumplen con las normas establecidas en el artículo 22 y los que no los cumplen.

Esto que pasa en la Cámara Mercantil seguramente ocurra en otras instituciones. Obviamente, en la Cámara Mercantil hay muchas instituciones trabajando en materia de granos que si bien son compañías multinacionales de primer orden, muchas veces no cotizan en bolsa quedando comprendidas en lo establecido por las disposiciones comentadas recientemente. Aquí dice que, supuestamente, el objetivo no es saber cuál es el beneficiario final que, generalmente, son personas

físicas pero que desarrollan sus actividades en áreas muy complejas, lo que dificulta conocer quiénes son algunos accionistas minoritarios. Adicionalmente, esas compañías multinacionales que operan en Uruguay tienen especial preocupación acerca de informar datos confidenciales de los ciudadanos de sus casas matrices tales como nombre, dirección o número de documento porque, a veces, son mal utilizados y pueden ocasionar daños financieros y, potencialmente, de otro tipo a estas personas.

Asimismo, se hace referencia a la normativa europea porque la mayoría de estas empresas multinacionales tienen presencia internacional. En la jurisdicción donde operan es común que se exija la información del beneficiario final con más de 25 % del capital como, por ejemplo, en la normativa que será aplicable a 28 países de la Unión Europea a partir de los próximos meses. O sea que en esa normativa no se prevé que se deba informar del beneficiario final con menos porcentaje de lo que está requerido, como sí ocurriría, aparentemente, con lo establecido por esta norma.

Obviamente, nuestros invitados podrán decir que la consulta de esta casuística es muy especial pero, en realidad, estamos hablando de gente que opera en el país, que trabaja en el sector agropecuario fundamentalmente y que son grandes comercializadores de granos. Nos plantearon esta dificultad –o, por lo menos, esta sorpresa– al saber que en Europa están pidiendo una identificación con estos porcentajes de capital mínimo y que esta ley es más restrictiva.

Vamos a pedir si nos pueden hacer algún comentario al respecto.

SEÑOR BERGARA.- En realidad, obviamente, las cuestiones casuísticas a veces son difíciles de atender en normas generales. Cada vez que uno incluye un parámetro en una ley, eso tiene cierto grado de arbitrariedad, como sucede con todo número. Después, obviamente, uno ve hacia los costados, también, apuntando a mejores prácticas y demás.

Es verdad que hay casos en los que el beneficiario final se lo identifica asociado al 25 % del capital pero, en otros casos eso es, incluso, a menos del 15 %. Por ejemplo, ese porcentaje, en el caso de los bancos y según la regulación en Uruguay, es el 10 %.

En fin, creo que, obviamente, la cuestión paramétrica siempre tiene algún componente de «arbitrariedad», dicho esto entre comillas. Igualmente, me imagino que esta formulación y esta casuística se podrían plantear ya sea que se trate del 15 % o del 20 %. Quiere decir que nuevamente se daría un tema de casuística pero, en realidad, no tenemos mucho comentario para adicionar en este aspecto. Obviamente, creo que la delegación del Ministerio de Economía y Finanzas podrá tener más elementos para fundamentar la proporción de capital mínima para definir o identificar al usuario final.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos la presencia de las autoridades del Banco Central del Uruguay.

(Se retira de sala la delegación del Banco Central del Uruguay).

(Ingresan a sala los señores Vallcorba y Cancio)

–La Comisión de Hacienda da la bienvenida a los señores Vallcorba y Cancio. Nos convoca el proyecto sobre inclusión financiera que viene con media sanción de la Cámara de Representantes.

SEÑOR VALLCORBA.- Como siempre es un placer estar aquí, en esta oportunidad para presentar y comentar las modificaciones que se están proponiendo a la Ley de Inclusión Financiera.

Recordaré cuáles son los dos principales objetivos que nos hemos trazado con el programa de inclusión financiera que comenzó a implementarse antes de la Ley n.º 19.210, pero que tuvo, en esta ley, un hito fundamental. Por un lado se procuró la universalización de derechos: permitir el acceso universal a un conjunto de servicios financieros básicos, en particular poniendo el foco en los sectores que estaban excluidos del acceso a los servicios financieros o que accedían en muy malas condiciones, básicamente los hogares de menores ingresos y las micro y pequeñas empresas. Por otro

lado, el segundo gran objetivo tiene que ver con la transformación y modernización del sistema de pagos.

Todo el proceso de implementación de la ley –que fue aprobada en abril de 2014 y cuya primera medida que se llevó a cabo fue en agosto de ese año con la rebaja del IVA– ha estado pautado por dos criterios básicos: la gradualidad y el pragmatismo. Hemos avanzado, tan así es que salvo cuatro artículos de la ley el resto ya está implementado. Hemos tenido resultados alentadores y positivos, fundamentalmente con la transformación del sistema de pagos que fue de las primeras medidas que se implementaron.

Por otro lado, en cuanto al acceso a los servicios financieros estimamos que alrededor de 240.000 o 250.000 personas –todavía no está el relevamiento formal que está realizando el Banco Central del Uruguay– se incorporaron al sistema, ya sea a través de la apertura de una cuenta con una tarjeta de débito asociada o de un instrumento de dinero electrónico. En ambos casos en condiciones de gratuidad y con un conjunto básico de servicios también gratuitos.

Las modificaciones que se plantean en este proyecto de ley básicamente tienen como objetivo potenciar los efectos de la implementación de la ley hasta el momento y optimizar algunos de los aspectos previstos en su articulado.

Fundamentalmente podemos identificar dos grandes capítulos en cuanto a las modificaciones más sustantivas.

En primer lugar, hay un conjunto de modificaciones que hacen al régimen para pagos de operaciones grandes. Nos referimos básicamente a los artículos 35 y 36, y 40 y 41de la Ley de Inclusión Financiera.

Por otro lado, debemos citar las modificaciones en lo que tiene que ver con el cronograma de pagos de remuneraciones y pasividades, y las características del proceso de pagos de estos ingresos.

Respecto a las modificaciones planteadas para el régimen de pagos de grandes operaciones, fundamentalmente nos referimos al título VI de la Ley n.º 19210, donde se regula el funcionamiento de un conjunto de pagos, que tenía como objetivo fundamental generar un volumen de transacciones electrónicas y un aprovechamiento de economías de escala, de alcance, reducir los costos de transacciones y de esa manera también generar eficiencia y ganancias en lo que tiene que ver con el funcionamiento de la economía en su conjunto.

En este título se ha implementado un conjunto de las medidas previstas allí. Resta implementar los artículos 35 y 36, que refieren a las características con las cuales se deben realizar los pagos de operaciones de montos elevados, por encima de UI 40.000 –artículo 35– y de UI 160.000 –artículo 36–, y la parte de compraventa de inmuebles y de automóviles, comprendida en los artículos 40 y 41. Es allí donde nos concentramos en cuanto a las modificaciones en esta área.

Básicamente, en lo que hace a los artículos 35 y 36 en una aproximación más global y general se extiende lo previsto en estos artículos a otros negocios jurídicos diferentes a lo que son las enajenaciones de bienes o prestación de servicios, de forma de tener una prestación universal para todas las transacciones de montos elevados. Esto está previsto en el artículo 8.º y 9.º del proyecto de ley que está a consideración de la comisión, que modifican los artículos 36 y 36 de la Ley de Inclusión Financiera.

También en el caso del artículo 36, se habilita la utilización de cheques diferidos cruzados, sin que se establezca la condición de que sea no a la orden para realizar pagos mayores a UI 160.000. Esto nos parece que es una modificación importante porque, de alguna manera, permite el endoso de los cheques diferidos y se facilita el funcionamiento de la cadena de pagos y no limita el acceso a los instrumentos de crédito. Esto es necesario hasta tanto se extienda y generalice el uso de instrumentos alternativos más eficientes de financiamiento para las unidades productivas. Entendemos que, si bien se ha avanzado, todavía queda mucho camino por recorrer en cuanto a generar las condiciones para que las unidades productivas –en particular las más pequeñas– puedan acceder a instrumentos de

financiamiento de manera más eficiente, accesibles y con mejores condiciones para estas actividades productivas. Por eso nos parece importante habilitar la posibilidad de que se utilicen cheques diferidos cruzados sin que tenga que estar necesariamente no a la orden y evitando, por lo tanto, el endoso. Esta es una modificación que es relevante y que va en la dirección de flexibilizar los criterios y las condiciones que establecía originalmente la ley.

Con relación a los artículos 40 y 41 de la Ley de Inclusión Financiera, es decir, los que refieren a la compraventa de inmuebles y automóviles, las modificaciones apuntan en varias direcciones. En primer lugar, intentan subsanar una objeción que se planteó en esta misma comisión en el proceso de discusión de la Ley n.º 19.201; se había observado el régimen sancionatorio que se preveía para el incumplimiento de los artículos 40 y 41. Tanto cuando se habla de incumplimientos sustantivos –es decir cuando se paga con medios de pago no habilitados para realizar esas transacciones– como, también, de incumplimientos formales –como, por ejemplo, cuando se omite registrar el medio de pago utilizado en la escritura o en el documento que respalde la transacción–, en ambos casos la consecuencia era la nulidad del acto, sin posibilidad de subsanar el error cuando se trataba de un error formal. Eso, reitero, fue advertido en el proceso de discusión de la ley y en su momento existió el compromiso, previo a poner en funcionamiento estos artículos, de modificar el régimen y racionalizar todo el esquema sancionatorio. Eso es parte de las modificaciones previstas acá. Por este instrumento se permite que estos errores formales puedan ser subsanados sin que tenga ninguna consecuencia sobre el acto al cual refieren y, al mismo tiempo, se elimina la referencia a la nulidad del acto y se establece que cuando existan incumplimientos sustantivos –es decir, cuando se abone con medios de pago no habilitados, se pague en efectivo un inmueble urbano o rural– se pueda de alguna manera regularizar esa situación pagando una multa que ya estaba prevista en la propia ley. Por lo tanto, los incumplimientos, incluso los sustantivos, no conducen a la nulidad del acto, sino que pueden ser regularizados a través del pago de la multa prevista en la propia ley.

Esa es una de las primeras modificaciones que se establecen en los artículos 12 y 13 del proyecto que estamos considerando, que modifican los artículos 40 y 41 del proyecto original.

Otro de los temas que se modifica en estos artículos y que se ha trabajado en forma extensa y profunda con privados, con escribanos vinculados al Banco Hipotecario y con distintos actores, tanto del negocio inmobiliario como del relativo a la compraventa de automóviles, ya sea usados como cero kilómetro, tiene que ver con la habilitación de los negocios encadenados. La Ley de Inclusión Financiera originalmente preveía que en el caso de que se utilizaran letras de cambio, tenían que estar a nombre del comprador, lo que imponía una restricción para la realización de estos negocios encadenados. ¿Qué es un negocio encadenado? Una persona que vende su propiedad y que con el dinero que recibe compra otra. En este caso es una operativa habitual que el pago se realice con una letra de cambio y que ese mismo medio de pago se utilice para abonar la segunda transacción. De acuerdo a como estaba prevista la ley originalmente, eso no era posible porque para la segunda transacción la letra no estaba a nombre del comprador sino del comprador original, es decir, el que generó la primera transacción.

Esta es otra modificación que se introduce en ambos artículos, tanto para la compraventa de inmuebles como de automóviles, habilitando por lo tanto los negocios encadenados.

Un tercer cambio tiene que ver con la operativa cuando existen saldos de precio. Este también es un tema que se trabajó en forma intensa con los escribanos, fundamentalmente en lo relativo a la documentación y el control. Esto es más relevante en el caso de los inmuebles, en donde es muy común que exista financiación a plazos muy largos de 15, 20 o 25 años. Originalmente, la ley preveía un mecanismo bastante rígido en cuanto a cómo debían documentarse y acreditarse los pagos durante todo ese período. Por lo tanto, la modificación que se pone a consideración del Parlamento apunta a flexibilizar la operativa cuando existen saldos de precio, estableciendo un mecanismo análogo al que se utiliza en el pago de arrendamientos. Uno podría asimilar que el pago de la cuota, en el caso de los inmuebles, tiene una naturaleza parecida a lo que es el pago de un arrendamiento mensual. Por lo tanto, se puede establecer que funcione de manera similar al caso de los arrendamientos.

También se flexibilizan los aspectos vinculados con la documentación, habilitando a que por la vía de la reglamentación se defina como mecanismo probatorio suficiente la declaración jurada en operaciones que transcurrieron durante 20 o 25 años, dado que verificar el pago uno a uno durante ese lapso se convierte en un trámite bastante engorroso.

Esas son los principales cambios propuestos en los artículos 40 y 41 originales.

Dadas estas modificaciones, en particular en lo que tiene que ver con el régimensancionatorio, nos parecía importante posponer la entrada en vigencia de estos artículos –que originalmente estaba previsto que empezaran a regir a partir del 1.º de enero– hasta el 1.º de julio, de forma tal que una vez aprobada la ley se pueda trabajar conjuntamente con todos los actores involucrados en estas actividades para establecer la reglamentación de la operativa de la compraventa de inmuebles y automóviles.

Asociadas a estas modificaciones, en los artículos 19 a 23 del proyecto de ley, y a los efectos de armonizar los requisitos en materia de medios de pago que se establecen para realizar deducciones tributarias en ciertas operaciones –lo que está vinculado a los títulos IV y VI del Texto Ordenado de 1996– se modifican las redacciones originales con el objeto de armonizarlas con los cambios que se introdujeron en la parte de compraventa de inmuebles y automóviles.

Ese es un primer gran capítulo de modificaciones que tiene que ver con la relación de los pagos de montos elevados.

Un segundo capítulo tiene que ver con la incorporación de las instituciones y emisores de dinero electrónico, que son los agentes no bancarios que la Ley de Inclusión Financiera creó para habilitar…

SEÑOR AMORÍN.- Al principio de la comisión planteé mi preocupación sobre el tema de la prórroga por decreto, del 1º de enero al 1º de julio, que hoy está en el proyecto. Quisiera saber en qué articulo está. Lo pregunto porque me han llamado muchísimos escribanos preocupados por el tema.

SEÑOR VALLCORBA.- Está en los artículos 8º, 9º, 12 y 13. En particular, lo que le interesa al señor Amorín sobre la compra–venta de inmuebles y automotores está en los artículos 12 y 13 del proyecto de ley que establece que a partir del 1º de julio de 2017 el pago en dinero de toda operación o negocio jurídico sobre bienes inmuebles debe realizarse de determinada manera. En el cuerpo del artículo se establece que va a entrar en vigencia a partir del 1º de julio. Lo mismo sucede con los artículos 35 y 36. En ese caso, son los artículos 8º y 9º que establecen que la vigencia de los artículos 35 y 36 va a ser a partir del 1º de julio.

SEÑOR CAMY.- Les damos la bienvenida a las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas y a sus asesores, y les agradecemos la disposición que siempre tienen para venir a la comisión. Si no entiendo mal en los artículos 8º, 9º y siguientes establecen la postergación de la entrada en vigencia de los artículos 35, 36, 40, 41 y 45 de la Ley n.º 19.210 y a lo que refiere la Ley n.º 19398. Si es así quiero consultar por qué razón el decreto n. º 400/016 del 14 de diciembre establece la referida prórroga que, a nuestro juicio, crearía una inseguridad jurídica ya que requiere ley. ¿Lo que está señalando el ministerio de economía es que en esta ley que se está proyectando se involucra específicamente lo mismo que el decreto establece?

SEÑOR VALLCORBA- Tanto el decreto al que alude el señor senador como la modificación que está a consideración de la comisión establecen el mismo criterio y la misma prórroga que es hasta el 1º de julio. Pero vale la pena aclarar cuál es el fundamento y el motivo de la prórroga. El artículo 45 de la Ley n. º 19.210 –de inclusión financiera original– facultaba al Poder Ejecutivo a prorrogar por un año la entrada en vigencia para lo previsto en los artículos 35, 36, 39 a 43. Por lo tanto, este es el marco que le otorga al Poder Ejecutivo la facultad para poder prorrogar por el plazo de un año. Luego existió una ley –a la que también hacía referencia el señor senador–, la Ley n.º 19.398, que estableció como fecha de entrada en vigencia para los artículos 35, 36, 40 y 41, julio de este año y como plazo el 31 de diciembre. Por lo tanto, nuestra interpretación –y en eso se basó el decreto que se emitió– es que en la medida en que se estableció un nuevo plazo para la entrada en vigencia de los artículos 35 y 36 y 40 y 41 se aplica la facultad que nos otorga el artículo 45 de la Ley n. º 19.210 para prorrogar ese nuevo plazo establecido por ley por el lapso máximo de un año. De todas maneras, somos conscientes de que sobre este punto, como en tantos otros temas, existen distintas bibliotecas e interpretaciones, pero para que no queden dudas estamos incluyendo esa modificación en la ley. El decreto se dictó porque lo más probable es que esta ley no entre en vigencia el 1º de enero por los plazos de la promulgación y de la publicación en el diario oficial. Por lo tanto, para evitar que los primeros días de enero entre en

vigencia un régimen sobre el que existe voluntad de aprobar y también voluntad de parte del Poder Ejecutivo de proceder a su prórroga, no deben quedar dudas de que no entra a regir a partir del 1..º de enero. Entendemos que tenemos marco legal como para establecer esa prórroga pero también somos conscientes de que hay distintas interpretaciones. De ahí pues, que consideremos importante saldar la discusión por vía legislativa. El espíritu general es que efectivamente esta norma no comience a regir a partir del 1º de enero, dado que es necesario introducir las otras modificaciones previstas en el proyecto de ley que está a estudio de la comisión.

SEÑOR CAMY.- Ante todo, me queda claro que coincidimos en el camino que hay que tomar.

El artículo 45 hace referencia expresa a la prórroga por un año y tengamos en cuenta que corresponde a la Ley n.º 19.210, de 2014. Creemos que este artículo no debe invocarse porque ya transcurrió el año. Por lo tanto, claramente quiero decir que, a mi juicio, se requiere ley.

Estoy de acuerdo con el espíritu que anima al Poder Ejecutivo y lo comparto plenamente, pero este es un tema de certeza jurídica.

Insisto: creo que debemos dictar una ley expresa que determine lo mismo que el decreto del Poder Ejecutivo, de 14 de diciembre de este año. A eso era a lo que me refería. No tengo duda alguna de que vamos en la misma dirección, pero este no es un tema volitivo sino de tener certeza jurídica. Por lo menos esto es lo que nos han acercado con preocupación diversas opiniones provenientes del foro jurídico.

SEÑOR AMORÍN.- A efectos de saber si entendí y si nos entendemos.

Hay un decreto que prorroga hasta el 1º de julio estas operativas por las cuales los escribanos están muy preocupados.

Asimismo, existen serias dudas sobre si con el decreto alcanza o no y el Poder Ejecutivo se ha hecho eco de estas. Para el Poder Ejecutivo no hay inconveniente, es decir que alcanzaría con el decreto pero, para dar más certeza jurídica, decide establecerlo en la ley y así se procede.

Ahora bien, el inconveniente que tenemos es de un lapso porque, como este proyecto de ley lo vamos a votar el 29 de diciembre –recordemos que ya cuenta con media sanción de la Cámara de Representantes–, existiría un tema operativo de días. De manera que, con el espíritu de la iniciativa, el decreto y las palabras del impulsor de la norma, estaríamos solucionando el tema. Creo que esa es la mejor forma de dar tranquilidad. ¡Otra cosa no podemos hacer, más que votar el proyecto de ley lo antes posible! El Poder Ejecutivo está de acuerdo con que lo establecido en el decreto se convierta en ley. Eso ya lo votó la Cámara de Representantes y también lo haremos nosotros. Puede ocurrir que haya un período de días entre la promulgación y la publicación donde se genere la duda, aunque creo que ella no existirá en la medida que hay un decreto y habrá una ley que afirma tal cosa.

Reitero: pienso que debemos votar la iniciativa el 29 de diciembre porque, de lo contrario, tendremos un gran problema. Otra cosa no podemos hacer; no podemos volver atrás en el tiempo. Quizá lo ideal hubiera sido votar el proyecto de ley hace un mes, pero ahora no podemos.

Por lo tanto, propongo seguir escuchando las explicaciones de nuestros invitados y continuar avanzando.

SEÑOR VALLCORBA.- Esto es a los efectos de precisar la fundamentación de la interpretación que desde el Poder Ejecutivo se realiza respecto a la legalidad del decreto.

El artículo único de la Ley n.º 19.398 establece: «Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 2016 la entrada en vigencia de lo previsto en el inciso primero del artículo 35 y en los artículos 36, 40 y 41 de la Ley Nº 19.210, de 29 de abril de 2014».

Por lo tanto, hay una ley que prorrogó la entrada en vigencia. Lo que establece el artículo 45 de la Ley n.º 19.210 es que se faculta al Poder Ejecutivo a prorrogar por un año la entrada en vigencia de lo previsto en los artículos 35, 36 y 39 a 43. En consecuencia, como la vigencia prevista por la Ley n.º 19.398 se prorrogó hasta el 31 de diciembre, nuestra interpretación es que como estos artículos todavía no entraron en vigencia por fuente legal, a partir del artículo 45 tenemos facultad para prorrogar. Reitero, no entró en vigencia porque así lo estableció la ley y porque esta nos dio facultad para prorrogar por un año más la entrada en vigencia.

Repito, es nuestra interpretación, creemos que está ajustada a derecho, pero para que no queden dudas, se incorpora en la ley.

Pasando al segundo capítulo de modificaciones, decía que se referían a la incorporación de las instituciones emisoras de dinero electrónico, que fueron las instituciones no bancarias que previó la Ley n.º 19.210, que ofrecían servicio de pago. Entonces, se las incorpora al mecanismo de transferencias electrónicas equiparando las exigencias en materia de transferencias entre las instituciones de intermediación financiera y las emisoras de dinero electrónico y, por tanto, sentando las bases para lograr una interoperabilidad plena en el mercado. Y esto es importante porque les da los mismos beneficios a los trabajadores, pasivos, quienes reciben beneficios sociales, que opten por cobrar a través de una institución de emisión de dinero electrónico, en el sentido de que se le permite tener el derecho a las ocho transferencias interbancarias por mes. Entonces, se le extiende ese derecho a los trabajadores y, al mismo tiempo, se asegura a las instituciones emisoras de dinero electrónico que pueden operar de manera interoperable sin ninguna restricción en el mercado de las transferencias. Y eso nos parece que es muy importante; figura en el artículo 6º del proyecto de ley que modifica el literal c) del artículo 25, como también el artículo 17 que modifica el artículo 79 original.

Se introduce a los instrumentos de dinero electrónico como medios habilitados para realizar los pagos regulados previstos en el artículo 6º. Y, de esa manera, también pensamos que mejoramos las condiciones de competencia y las herramientas que les damos a estas entidades para que compitan ofreciendo todas las posibilidades de pago que tienen las instituciones bancarias. De alguna manera, es avanzar en la equiparación total en lo que tiene que ver con el funcionamiento del sistema de pagos y los servicios de pago que ofrecen las instituciones emisoras de dinero electrónico, como también las instituciones de intermediación financiera. Se mejoran las condiciones de competencia, se iguala la cancha del conjunto de las instituciones. Esto está establecido en el artículo 11 del proyecto de ley que modifica el artículo 39 de la Ley n.º 19.210.

Finalmente, tenemos un conjunto de modificaciones que apuntan a optimizar y mejorar algunas de las disposiciones previstas en la ley original. En primer lugar, en el artículo 1º del proyecto de ley se modifica el artículo 2º de la Ley n.º 19.210, ajustando la definición de dinero electrónico. Y, en este sentido, se habilita a que pueda ser convertido por terceros. Recordemos que la ley original establecía como una característica del dinero electrónico que es convertible a efectivo. Y ahí se establecía que era convertible a efectivo por el emisor. En este caso, se elimina la referencia explícita a que tenga que ser convertido a efectivo por el emisor y simplemente se pone la característica que tiene que ser convertido a efectivo, y eso amerita que lo pueden realizar a través de terceros. Y también se modifica en este artículo el inciso final, estableciendo que las instituciones que emitan los instrumentos de dinero electrónico tienen que ser habilitadas a tales efectos por el Banco Central del Uruguay. En la redacción original se establecía que eran las instituciones de intermediación financiera y las emisoras de dinero electrónico las que podían emitir los instrumentos de dinero electrónico. Y son todas instituciones habilitadas por el Banco Central del Uruguay, pero resulta que hay algunas instituciones de intermediación financiera como las administradoras de ahorro previo que no tiene sentido que emitan dinero electrónico. Por lo tanto, estamos incorporando una condición adicional en cuanto a que además de ser una institución de intermediación financiera, se debe estar habilitado por el Banco Central del Uruguay a los efectos de emitir dinero electrónico.

En segundo término, se modifica el artículo 19 de la ley de inclusión financiera a través del artículo 3º del proyecto a consideración de la comisión, con el objetivo de habilitar la emisión de medios de pago como billeteras multipropósito destinadas al pago de prestaciones alimentarias. La ley actualmente vigente, establece que las prestaciones de alimentación, los antiguos tiques de alimentación, se deben pagar por medio de instrumentos que tengan como destino exclusivo la prestación de este servicio. ¿Qué sucede? La tecnología avanza y hoy –esto no estaba habilitado cuando se aprobó la ley– es posible contar con un solo instrumento que contenga distintas billeteras o

subcuentas al interior. Por lo tanto, no hay que tener una tarjeta para los tiques de alimentación y otra para cobrar el sueldo sino que con un mismo instrumento puede tener dos billeteras diferentes: una que asegure que los fondos que están allí, vinculados a las prestaciones de alimentación solo pueden tener ese destino y, la otra, de libre disponibilidad y asociada a la cuenta sueldo. Entonces, se está habilitando la posibilidad de que existan estas billeteras multipropósito, de manera de incorporar lo que el avance de la tecnología ofrece, facilitando el desarrollo de todos estos instrumentos.

En tercer lugar, en este último capítulo de modificaciones varias, el artículo 3º del proyecto propone extender el plazo adicional del régimen de excepción al pago de remuneraciones para los trabajadores del servicio doméstico. Esto complementa un proyecto de ley votado por esta comisión, referido a las localidades pequeñas, de menos de 2.000 habitantes, que no contaban con un punto de extracción de efectivo y extiende este criterio de excepción para situaciones especiales, en este caso, para el servicio doméstico. El motivo de esto es que, a diferencia de lo que sucede con las empresas cuando pagan a sus trabajadores –aún en las empresas pequeñas, están familiarizadas con el hecho de tener que estar en contacto con proveedores y realizando operaciones comerciales y demás–, en relación al servicio doméstico, en la mayoría de los casos se trata de hogares que contratan este servicio y de personas mayores que quizás no estén totalmente familiarizadas con el mundo de las transferencias interbancarias. Por lo tanto, entendemos importante flexibilizar la implementación de esta disposición, permitiendo dar más tiempo para que toda la sociedad se vaya incorporando a este cambio cultural y en este caso lo hacemos en relación al pago del servicio doméstico.

El proyecto original establecía el plazo de prórroga hasta el 31 de diciembre de 2017 y facultaba al Poder Ejecutivo a extenderla hasta por dos años. En el trámite de la discusión en la Cámara de Representantes, esa restricción se eliminó y la facultad de prórroga no tiene límite en el tiempo. Esto está previsto en el artículo 4º del proyecto de ley a estudio de la comisión, que modifica el artículo 21. Vinculado a esto, cabe acotar que el plazo de la excepción prevista para los trabajadores de localidades de menos de 2.000 habitantes, que había sido modificado anteriormente, también se extiende al pago de los profesionales. Esto no había sido alcanzado en la ley original y solo alcanzaba al pago de remuneraciones, pasividades y beneficios sociales. Entonces, utilizando el mismo criterio que se aplicó para los trabajadores, pasivos y beneficiarios, nos pareció importante extender esta excepción también a los profesionales, en el caso de las localidades de menos de 2.000 habitantes. Por lo tanto, el artículo 2.º del proyecto de ley a consideración de la comisión, que modifica el artículo 13 de la redacción original, extiende ese mecanismo para el caso de los profesionales.

En cuarto lugar y con el objetivo de seguir avanzando en la universalización de derechos y del acceso a los servicios financieros, el artículo 5.º del proyecto de ley otorga a quienes cobran prestaciones alimentarias dispuestas u homologadas por el juez competente, el derecho a acceder a una cuenta en una institución de intermediación financiera o a un instrumento de dinero electrónico sin costo, en igualdad de condiciones que a los trabajadores, pasivos y beneficiarios. Por lo tanto, de alguna manera, se está completando el universo de personas beneficiarias de la ley, con posibilidades de acceder a un instrumento electrónico gratuito y con un conjunto de servicios financieros básicos gratuitos. En este caso, eso se extiende a aquellos que perciben prestaciones alimentarias dispuestas u homologadas por ley. Esto es lo que establece el artículo 5º del proyecto que modifica el artículo 24 de la ley original.

El artículo 7º del proyecto, establece algunas mejoras en la redacción del artículo 25 de la Ley n.º 19.210 porque, básicamente, lo que hace es restringir las condiciones mínimas que se establecen que tienen que tener las cuentas y los instrumentos de pago de medios electrónicos para el caso de las instituciones locales que ofrecen esos servicios. Esto surge, a partir de dudas y consultas que hemos estado recibiendo, en cuanto a si es posible que un trabajador cobre en una cuenta de instituciones en el exterior. Esta modalidad, muchas veces, es para trabajadores ocasionales que transitoriamente se desempeñan en el cajero y que tienen su actividad principal en el exterior. La ley no restringe la posibilidad de que se cobre en una cuenta en el exterior, pero lo que no podemos hacer nosotros es establecer exigencias en cuanto a la gratuidad en instituciones en el extranjero. Por lo tanto, se explicita que esas condiciones de gratuidad, que figuran en el artículo 25, refieren a las instituciones locales, que sí están obligadas a brindar esos servicios sin poder cobrar ningún costo. También se establece que todas las disposiciones referidas a extracciones de fondo en efectivo, que prevé este artículo, no aplica para las prestaciones de alimentación, los tiques de alimentación anteriores porque, precisamente, está restringida la posibilidad de extraer dinero en efectivo, sino que tienen que tener como destino el uso directamente en los comercios.

El artículo 16 del proyecto, modifica el artículo 64 original de la Ley n.º 19.210 explicitando la no obligatoriedad por parte de los comercios de la aceptación de los medios de pago electrónicos, cosa que en nuestra opinión estaba claro en la ley original pero, en la medida en que existían dudas nos pareció importante explicitarlo: el comercio es libre de elegir aceptar o no, no hay ninguna obligación y, al mismo tiempo, se precisan las condiciones de funcionamiento de estos instrumentos estableciendo el trato igualitario entre el efectivo y las tarjetas de débito y los instrumentos de medio electrónico, en particular, en lo que tiene que ver con la fijación de montos mínimos para las compras.

Finalmente, el artículo 18 del proyecto de ley, modifica el artículo 82 de la Ley de Intermediación Financiera estableciendo que todas las referencias a las unidades indexadas que originalmente se preveía que se tenían que ajustar tomando en consideración la cotización del primer día de cada mes, se haga tomando como referencia el primer día de cada año. Esto porque hay un montón de referencias, y nos parece que es poco práctico que se cambien todos los meses y, por lo tanto, es razonable y suficiente que se actualicen una vez al año, de forma tal de facilitar la definición de esos valores de referencia que establece la ley.

Esta es una presentación más o menos completa de lo que es el proyecto de ley y quedamos a disposición de los señores senadores por si existen otras dudas o comentarios.

SEÑOR HEBER.- En principio, quiero dar la bienvenida formalmente a la delegación y preguntar si su presencia solo es para analizar el proyecto de inclusión financiera y, después, el Ministerio de Economía y Finanzas se referirá a los otros proyectos.

SEÑORA PRESIDENTA.- Es así, señor senador.

Agradecemos a la delegación por su presencia en el día de hoy.

(Se retiran de sala los señores Vallcorba y Cancio)

(Ingresa a sala el señor subsecretario de Economía y Finanzas, contador Pablo Ferreri, y asesores)

–La comisión da la bienvenida y agradece la comparecencia a la Comisión de Hacienda a esta nueva delegación encabezada por el doctor Ferreri que ha sido invitada por el tema que nos ocupa, transparencia fiscal.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Para nosotros es un placer estar aquí. Tenemos un enorme interés por el trámite de esta norma que entendemos muy importante en este tema de la inserción internacional y del cumplimiento de acuerdos que el país ha suscripto, como para mejorar los controles a nivel interno, propender a la transparencia y desestimular la utilización de bonos y letras que tienen un sesgo claro hacia la opacidad, la evasión de impuestos y el ocultamiento de información.

La presentación que traemos hoy aquí es bien extensa y tiene todo un marco introductorio que explica la situación por la cual se llega a la aprobación de esta ley.

Como ya hemos visto durante el tratamiento del proyecto de ley, se ha aprobado la convención multilateral de intercambio de información. En aras de ahorrar tiempo

–creo que nadie se negará– consideramos conveniente saltear el marco introductorio, que tiene aproximadamente veinte láminas, ya que vamos a dejar el material a disposición. Entonces, vamos a pasar directamente a los comentarios sobre el proyecto de ley en cuestión.

Esta iniciativa consta de cuatro capítulos bien diferenciados, sobre los cuales haremos comentarios de índole general acerca de algunos artículos, quedando luego a disposición de los señores senadores para responder las preguntas que entiendan necesario formular.

El primer capítulo de esta normativa considera aspectos de flexibilización del secreto bancario. Allí lo que se busca es poder contar con información que permita cumplir con compromisos internacionales en cuanto a información tributaria y, por otro lado, suministrar la misma información que estaría dándose a organismos extranjeros, a la administración tributaria uruguaya para que pueda cumplir mejor con sus cometidos.

Esta flexibilización del secreto bancario genera la obligación de suministrar anualmente a la DGI toda la información vinculada a dos aspectos: por un lado, a los saldos al 31 de diciembre de las cuentas bancarias y, por otro, el promedio anual de la misma. En rojo podrán observar los cambios ocurridos en la Cámara de Diputados, al proyecto de ley original enviado por el Poder Ejecutivo.

La Cámara de Diputados entendió de manera compartida con el Poder Ejecutivo, que otorgar solamente la información del saldo de la cuenta al 31 de diciembre, podría generar un espacio para engaños o medidas que tendieran a generar a fin de año un saldo artificioso de una cuenta bancaria; es decir, sabiendo que tengo que informar el 31 de diciembre de cada año, un par de días antes podría mover el dinero para otra cuenta. Por eso se puso la obligación de dar el promedio anual del saldo de la cuenta y así eliminar la posibilidad de engaños moviendo los dineros de una cuenta a otra el último día del año. También se deberán informar las ganancias o rendimientos que generan el saldo o el valor en cuenta; es decir, los intereses ganados que generan los saldos favorables que tenga el cuentahabiente. La información deberá ser suministrada para las cuentas debidamente identificadas y mantenidas por personas físicas, jurídicas u otras entidades que configuren residencias fiscales en el país o en otras jurisdicciones, y la misma obligación la tendrán las entidades financieras respecto de las cuentas que sean mantenidas por personas físicas, jurídicas u otras entidades residentes en el país, esto es, para entidades no residentes en el país de modo de ser intercambiado con fiscos extranjeros y también para entidades –ya sea personas físicas o jurídicas– residentes, a los efectos de los controles de la administración tributaria.

Como decía, la única información que se suministrará anualmente tiene que ver con el saldo al 31 de diciembre, el promedio anual y las ganancias o rendimientos generados por el saldo que haya en la cuenta. Ahora bien, para todos los demás aspectos o la información restante, es decir, para poder conocer todos los movimientos de una cuenta bancaria se continuará necesitando la autorización judicial. Uruguay tiene un procedimiento mediante el cual se cita a un contribuyente y se le da la oportunidad de brindar la información de manera voluntaria en acuerdo con la administración; si eso no ocurre, la administración puede solicitar el levantamiento del secreto bancario a la justicia. Ese mecanismo se mantiene igual, salvo para lo que tiene que ver con la información que aquí mencionábamos.

Como se establece en este capítulo, la regla general será que las entidades financieras estarán obligadas a revisar que las cuentas que sean mantenidas en su institución sean identificadas con una residencia fiscal, a los efectos fiscales de sus titulares. Es decir, las instituciones financieras tendrán la obligación de determinar la residencia fiscal del cuentahabiente, y a partir del 1.º de enero de 2017, no podrán abrirse nuevas cuentas sin declarar a la entidad financiera la residencia fiscal de las personas físicas, jurídicas u otras entidades en el caso que correspondan.

Habrán algunas excepciones donde podrán excluirse a ciertas entidades de la obligación de informar en atención al objeto y al bajo riesgo fiscal que presentan algún tipo de instituciones. También se establecerá, en caso de existir alto riesgo fiscal de evasión o dificultad de controlar la renta generada por una empresa, la obligación, además, de informar el beneficiario final de la cuenta. Si está a nombre de determinada sociedad anónima, por ejemplo, se deberá informar toda la cadena de titularidad de las acciones hasta saber quién es la persona física.

Esto es así, básicamente, para dos casos: para las entidades que se determinen como de alto riesgo fiscal y también para las entidades no financieras pasivas. ¿Qué quiere decir esto? Estamos hablando de entidades que no están definidas como entidades financieras y que tienen ingresos generados, en forma mayoritaria, por rentas pasivas como son, por ejemplo, alquileres, colocaciones, intereses, regalías, etcétera, que son mucho más difíciles de controlar. En esos casos se establecerá la obligación de informar quién es el beneficiario final.

Obviamente, para que la información sea entregada a las instituciones financieras y por estas, luego, a la administración tributaria, habrá que definir un mecanismo de debida diligencia, el que será establecido por el Poder Ejecutivo y en el que habrá que diferenciar las cuentas o títulos según sean los titulares personas físicas o jurídicas u otro tipo de entidades, así como las cuentas abiertas o títulos adquiridos con anterioridad a la vigencia de la ley. Es decir que luego de entrada en vigencia de la ley se contará con determinado tipo de información –que será necesaria para abrir nuevas cuentas– pero, en el caso de las cuentas anteriores se generarán mecanismos de debida diligencia.

Esta información, como decíamos, será utilizada, básicamente, con dos fines. En el caso de la administración tributaria, para el control de las obligaciones tributarias que se generen en nuestro país y también para el intercambio de información en el marco de acuerdos o convenios internacionales. Cabe destacar que estos acuerdos siempre deben asegurar, por un lado, la reciprocidad –es decir que a los países que le suministremos información también deben facilitarla a Uruguay– y, por otro, la confidencialidad.

Un factor bien importante es que esta información mantenga su carácter de confidencial. Uno de los aspectos centrales, a nivel internacional, para este tipo de intercambios es una preocupación global, a nivel institucional, de los fiscos de todos los países de mantener la confidencialidad de la información.

En cuanto a las responsabilidades de los funcionarios de la administración tributaria, debemos decir que la información será secreta y que el funcionario infidente será sancionado con la pena de tres meses de prisión a tres años de penitenciaría. Esta responsabilidad es la misma que actualmente está definida para los funcionarios de instituciones financieras en virtud del secreto bancario. En realidad, esto agrava las sanciones que dispone el artículo 47 del Código Tributario ya que, hoy por hoy, cuando se viola el secreto tributario las sanciones son más leves que las que se están fijando aquí para el tratamiento de la información financiera.

Por lo tanto, estos son los aspectos centrales de este primer capítulo: qué tipo de información debe ser entregada, cuáles son los fines para los que será utilizada esta información y cuáles son las responsabilidades en las que incurren los funcionarios cuando la información pierde el carácter de confidencial.

El segundo capítulo tiene que ver con la identificación de los beneficiarios finales y de los titulares de participaciones nominativas o escriturales.

Esto tiene que ver con establecer quiénes son las personas físicas que están detrás de las acciones de las sociedades anónimas. Muchas veces son accionistas, personas físicas de una sociedad anónima, pero en otras ocasiones son otras personas jurídicas que a su vez son propiedad de otra persona jurídica, etcétera, etcétera. Por lo tanto, se establece la necesidad de llegar al beneficiario final, es decir, a la persona física que está efectivamente detrás de esa cadena de personas jurídicas.

La definición de beneficiario final que establece el proyecto dice que son aquellas personas físicas que directa o indirectamente posean el 15 % del capital o su equivalente o los derechos de votos o que por otros medios ejerzan el control final sobre una entidad.

¿Quiénes están obligados a identificarse? Tenemos a las entidades residentes –es decir, aquellas sociedades residentes en el Uruguay– y las no residentes, que tienen actuación en nuestro país y deben identificar al beneficiario final cuando tienen alguna de estas hipótesis. Muchas veces una sociedad extranjera actúa en el territorio nacional, se establece o genera un establecimiento permanente en nuestro país y en ese caso debe identificar quiénes son los beneficiarios finales. Otra situación es cuando estas entidades no residentes radican su sede de dirección efectiva en el país. También se da el caso de no tener la dirección efectiva radicada o no tener un establecimiento permanente, pero sí son titulares de activos situados en territorio nacional que superan los 2:500.000 de Unidades Indexadas. Es decir que estamos frente a casos de sociedades extranjeras que básicamente tienen inmuebles por un valor importante en nuestro país. En esos casos también se entiende que es necesario identificar a los beneficiarios finales.

Volvemos atrás; como pueden ver los señores senadores en la transparencia hay una frase que figura en rojo porque fue agregada en el tratamiento parlamentario en la Cámara de Representantes.

La información se deberá registrar ante el Banco Central del Uruguay, que será el encargado de este registro. Hoy por hoy el registro de accionistas de sociedades anónimas al portador está en el Banco Central del Uruguay y por eso se entiende que ese registro de beneficiarios finales también debe ser llevado adelante en la misma institución: qué porcentajes son beneficiarios finales, quién ejerce el control final de las acciones y toda la cadena de titularidad. Es decir, en el caso, como decíamos, en que los accionistas son personas jurídicas –y a su vez haya más personas jurídicas detrás– se deberá informar toda la cadena de titularidad de las acciones hasta llegar, finalmente, a la persona física. También se debe informar, además de los beneficiarios finales, de las participaciones patrimoniales nominativas o escriturales. Hay algunos casos de instituciones que estarán excluidas o exceptuadas de brindar la información y esto se debe a que esa información, de alguna manera, ya es pública. Como ya está establecido tenemos como entidades excluidas aquellas que cotizan en bolsa de valores –porque ya se sabe quién es el beneficiario final– con determinados fondos de inversión y donde también se conoce quiénes son u otras de bajo riesgo en materia de lavado de activos y evasión tributaria que se pueden establecer en función de la casuística. También están exceptuadas de informar las sociedades personales o agrarias que pertenezcan a personas físicas que sean sus beneficiarios finales, es decir, cooperativas agrarias o agrupaciones agrarias, porque ya se sabe que quienes la componen son personas físicas. Otro caso de excepción son las sociedades de hecho o civiles integradas exclusivamente por personas físicas que son beneficiarias finales; en ese caso tampoco tiene sentido generar una burocracia para saber algo que ya se sabe.

Esta información será confidencial y se establece quiénes son las instituciones que pueden acceder a esta información: la Dirección General Impositiva, la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, la UIAF del Banco Central, los juzgados penales, la Junta de Transparencia y Ética Pública y otros organismos que cuenten con autorización expresa de los titulares de la información. Es decir, para que un organismo que no sea alguno de los que está establecido en la ley cuente con la información, se requerirá autorización expresa de los titulares de la información.

Esta obligación de informar comienza a regir a partir del 1º de enero de 2017, pero se darán plazos para que esta información sea suministrada al registro que llevará el Banco Central.

SEÑOR AMORÍN.- Disculpe por interrumpirlo, pero ¿hay confidencialidad en este caso y sanciones para quien las viole?

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Sí, claro. Lo veremos después.

Como decíamos, la obligación de confiscar comienza a partir del 1º de enero de 2017, pero se dan plazos para poder cumplir con ese requisito. En el caso de las entidades obligadas a informar por la Ley n.º 18.930, el plazo será el 30 de setiembre de 2017. Esto refiere a las sociedades anónimas con acciones al portador; se les dan plazos más cortos porque ya están inscriptas en el Registro de Sociedades Anónimas al Portador del Banco Central y, por tanto, se entiende que es algo más sencillo.

En el caso de las sociedades anónimas con acciones nominativas, sociedades personales y demás entidades, el plazo límite para poder informar al Banco Central será el 30 de junio de 2018.

Es decir, las sociedades anónimas al portador tendrán plazo hasta setiembre de 2017 y el resto hasta junio de 2018.

Obviamente, se establecen sanciones por las infracciones y el incumplimiento, por ejemplo, de la obligación de identificar a los beneficiarios finales. Aquí se establecen, básicamente, las mismas sanciones que las fijadas por la Ley n.º 18.930 para el registro de accionistas al portador. Se establecen multas que pueden ir hasta cien veces el valor máximo de la multa por contravención, se prohíbe la distribución de utilidades y se establece la facultad de suspensión del certificado único de DGI.

En caso de que la infracción por incumplimiento pasa por una inadecuación de la forma jurídica que impida conocer al beneficiario final, la multa por contravención llegará a mil veces el máximo de la multa que hoy está establecida.

Con respecto al carácter de secreto de la información, cedo la palabra a la doctora Natalia Acosta.

SEÑORA ACOSTA.- En el artículo 39 está previsto el acceso y ahí hubo una modificación con respecto al proyecto original: se estableció que era secreto y no confidencial para evitar cualquier tipo de duda al respecto. Si bien no hay una pena específica para la revelación de esta información, se rige por las normas del Código Penal: por el 163 –revelación del secreto– y el 163 bis, uso indebido de información privilegiada, que tiene sanciones de multa e inhabilitación y de privación de libertad.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- El tercer capítulo busca generar desincentivos a la utilización de sociedades provenientes de jurisdicciones de bajas o nula tributación. Es decir, se busca un desincentivo de tipo societario que permite escenarios de opacidad, ya sea para evadir el pago de impuestos, para ocultar información o con otros fines. Por lo tanto, con esa desestimulación se busca, entre otras cosas, equiparar el trato tributario con las sociedades domésticas y extranjeras. Por lo tanto se establecen ajustes en los siguientes impuestos: el impuesto a la renta de no residentes, el impuesto a la renta de las actividades económicas, el impuesto a la renta a las personas físicas, el impuesto al patrimonio, o el Icosa.

Para comentar los aspectos puntuales de estas modificaciones, si la señora presidenta me lo permite, me gustaría cederle el uso de la palabra al contador Álvaro Romano, subdirector de la Dirección General Impositiva.

SEÑOR ROMANO.- Como decía el señor subsecretario el objetivo de este capítulo es desestimular la utilización de instrumentos constituidos en jurisdicciones de bajo nivel de tributación o, en su defecto, equipararlo al tratamiento que tienen en las entidades residentes porque, curiosamente, en algunas circunstancias será más conveniente operar con este tipo de entidades que con las propias sociedades creadas y constituidas en nuestro país.

A efectos de lograr los objetivos anunciados por el señor subsecretario este capítulo dispone una serie de instrumentos. Es bueno saber que se establece una nueva definición de jurisdicciones de bajo nivel de tributación, modificando lo que sería las definiciones preexistentes.

Por otro lado, existe un conjunto de artículos que establece la ampliación de la fuente territorial a efectos de poder traer a la jurisdicción uruguaya determinadas rentas y, en consecuencia, poder gravarlas.

Por otra parte, también se modifican las cláusulas de transparencia fiscal internacional, denominadas cláusulas CFC que ahora las veremos.

En definitiva, se trata de un paquete de medidas cuyo objetivo, si bien puede redundar en algunos incrementos de alícuotas o de montos imponibles, su objetivo final no es lograr una mayor recaudación, sino desestimular la utilización de estos instrumentos. También se puede observar que se dispone una forma de pasaje de estos instrumentos de sociedades creadas en jurisdicciones de bajo nivel de tributación hacia sociedades normales –por llamarlas de alguna manera–, disponiéndose una exoneración tributaria de lo que sería el impuesto a la renta de los no residentes y el impuesto de las trasmisiones patrimoniales.

Realizadas estas consideraciones de carácter general, vamos a comentar brevemente lo establecido en los distintos capítulos. Como señalé en forma previa, se modifica la definición de jurisdicciones de bajo o nulo nivel de tributación que figura en el artículo 43.

En el artículo 44, se establece una ampliación de la fuente territorial. Como saben los impuestos en Uruguay, en términos generales –salvo la excepción del IRPF– se basan en el principio de la fuente, por lo tanto solamente se gravan las rentas de fuente uruguaya. Por ende, para poder

gravar una renta en Uruguay, tiene que ser uruguaya. En este artículo 44 –al igual que los artículos 48 y 53–, se establece una ficción, una ampliación de la fuente uruguaya porque, según lo que se verifica empíricamente. Voy a dar el ejemplo de una persona residente en Uruguay –sea persona física o jurídica– que vende un bien que estaba gravado por el IRAE o por el IRPF. Si en lugar de tenerlo a nombre propio ponía el bien a nombre de una de estas sociedades creadas en estos países, al venderlo, en lugar de vender el bien, vendía las acciones de la sociedad, entonces esa venta de acciones se reputa de fuente extranjera y por lo tanto no paga nada. En términos simples, si cualquier uruguayo vende un bien tiene que pagar IRPF, pero si en lugar de tenerlo a nombre propio lo inscribe en una sociedad de estos países, vende las acciones y no paga un peso de impuestos. Lo que se está haciendo con este conjunto de disposiciones es decir que si se están vendiendo acciones de una sociedad cuyo activo primordialmente está compuesto por bienes en Uruguay, entonces esa venta de acciones se reputa de fuente uruguaya. Es una ficción que existe en otros países del mundo –no es un invento uruguayo–, que es retomada en algunos convenios para evitar la doble imposición y que nos pareció oportuno trasladar a nuestro país para evitar esa asimetría o inequidad, que consiste en que cualquier uruguayo, al vender sus propiedades, tiene que pagar impuestos, mientras que el que utiliza estos instrumentos no los paga.

Como verán los senadores, mencionamos tres artículos en este caso. Esto responde a que tenemos que ajustar los tres impuestos que gravan las rentas: el artículo 44 refiere al IRAE; el artículo 48 tiene que ver con el IRPF y el artículo 53 se vincula al IRNR.

Los artículos 49 y 52 establecen lo que mencionaba en la introducción. Se trata de una modificación de las cláusulas denominadas CFC –por su sigla en inglés–, que intentaré explicar porque es un tema bastante complejo. El IRPF grava a las personas físicas por las rentas que tengan en el exterior derivadas de rendimientos de capital mobiliario, esto es, intereses bancarios, dividendos de acciones, etcétera. ¿Qué ocurre? Si estas personas, en lugar de ser titulares de acciones de una sociedad de un país equis –supongamos de Italia– y recibir los dividendos directamente –que en ese caso estarían gravados por IRPF–, interponen entre la sociedad italiana y la persona física uruguaya una sociedad constituida en una de estas jurisdicciones de baja o nula tributación, esta última podría cobrar los dividendos de la sociedad italiana pero nunca los distribuiría a la persona física uruguaya. Es decir que esos dividendos entrarían en una suerte de remanso fiscal y pasarían a no estar gravados. Entonces –esto tampoco es un invento uruguayo porque existe en prácticamente todos los países del mundo como consecuencia de esa práctica de interponer sociedades en paraísos fiscales–, se establecen estas cláusulas que dicen que si entre la persona residente en el país y la renta que se genera en el exterior se interpone una sociedad de baja o nula tributación, vamos a hacer de cuenta que cuando la sociedad recibe la renta, en el mismo momento la está recibiendo la persona, con lo que se evita que se la deje artificialmente reposando en el paraíso fiscal a los efectos de no pagar los tributos. Esta figura, que ya existía en nuestro derecho porque estaba prevista en el artículo 7.º Bis del título VII y en el literal c) del artículo 27 del mismo título, solamente aplicaba cuando las rentas que obtenía la sociedad del exterior eran de capital mobiliario. Lo que se prevé en los artículos 49 y 52 es ampliar el alcance de esta disposición, incorporando en el elenco de las rentas en que la sociedad va a hacer la ficción de que las distribuye en el mismo momento en que las recibe como dividendos, también a los incrementos patrimoniales y a los rendimientos de capital mobiliario. Entonces, si ahora hay una sociedad de esta naturaleza que obtiene rentas de capital mobiliario o derivadas de incrementos patrimoniales, en el mismo momento en que las recibe se le van a reputar como dividendos a la persona física residente accionista de esa sociedad. Eso es lo que disponen los artículos 49 y 52.

El artículo 54 establece otra hipótesis de ampliación de fuente. En este caso lo que se pretende es desmotivar a que se deje artificialmente renta en estas jurisdicciones, para operaciones de exportación e importación. ¿Qué era lo que se verificaba o se verifica en la práctica cotidiana? Supongamos que una empresa uruguaya exonera bienes en Italia, para seguir con el ejemplo, y que el precio de venta de ese bien es doscientos. ¿Qué hacen las sociedades? En lugar de venderlo directamente a Italia, constituyen una sociedad en un paraíso fiscal y, en vez de venderlo a doscientos, lo venden a ciento cincuenta; luego, la sociedad de ese paraíso vende los bienes a Italia por el precio real o, a veces, incluso incrementado. ¿Qué logran? Con la reducción del precio de doscientos a ciento cincuenta disminuye el monto imponible del IRAE uruguayo que grava las importaciones; esa era una manera de evadir el pago del tributo en Uruguay. En las importaciones pasa lo contrario: lo que hacen es sobrefacturar de modo de dejar la renta en esos paraísos, donde no pagan y, de este modo, reducir la renta en nuestro país.

Con el artículo 54 lo que estamos haciendo es una ficción, una presunción simple que establece que cuando haya operaciones de exportación o de importación que se hagan con o que provengan de estas jurisdicciones, se va a considerar como renta de fuente uruguaya un porcentaje de la renta que se obtenga en esos paraísos fiscales. Esta presunción simple opera con un requisito y es que exista una vinculación real entre el operador local y la sociedad ubicada en estas jurisdicciones. Las empresas que no tengan esa vinculación van a tener que hacer una declaración jurada a la DGI estableciendo que no tienen vinculación. Con esa declaración ya no se les aplicaría esta ficción o la presunción que implicaría la ampliación de la fuente.

El artículo 55 está vinculado con el anterior porque establece algunas hipótesis de ampliación de fuente, pero tiene una diferencia cualitativa relevante y es que no requiere que haya una vinculación real entre el operador local y la sociedad ubicada en la jurisdicción de baja o nula tributación. Este artículo tiene distintas hipótesis que son bastante diversas. En el apartado a) se reputan de fuente uruguaya las rentas derivadas de la comercialización de intangibles desde estos paraísos fiscales a la jurisdicción local. Si se realiza una enajenación de un intangible desde una jurisdicción de baja o nula tributación hacia nuestro país, vamos a reputar de fuente uruguaya la renta que se genera en esa jurisdicción. ¿Por qué? Porque también constatamos que esa era una forma bastante habitual de erosionar la base tributable de nuestro país, dado que eso representa un costo para la empresa residente.

El artículo 55 en su apartado b) establece la creación de una alícuota adicional para el caso de las sociedades constituidas en estos regímenes de baja o nula tributación que tengan propiedades inmuebles en Uruguay y obtengan rentas provenientes de estos bienes. Por ejemplo, si una sociedad de un paraíso fiscal tiene un inmueble en Punta del Este y lo arrienda, esa renta que genera la sociedad va a pagar el impuesto a la renta de los no residentes; por aplicación del artículo que se votó en la rendición de cuentas, esa renta pasa a estar gravada al 25 %, porque antes estaba gravada al 12 %, igual que si la obtuviera un local. ¿Qué ocurre? La sociedad anónima local paga el 25 % de IRAE cuando alquila y cuando distribuye el dividendo el accionista paga el 7 %. En este caso, la sociedad no residente pagaría el 25 %, pero luego no habría un impuesto a la distribución del dividendo, con lo cual las sociedades locales quedaban en desventaja respecto de las ubicadas en los paraísos. En consecuencia, el 5,25 % adicional que se le cobra a estas sociedades pretende equiparar o igualar la carga tributaria para que no haya diferencias cuando el inmueble lo tiene una sociedad anónima local y cuando lo tiene una sociedad constituida en una jurisdicción de baja o nula tributación.

El apartado c) del artículo 55 elimina la posibilidad de que cuando estas entidades vendan inmuebles puedan optar por el régimen ficto establecido en la Ley de Reforma Tributaria. Recordemos que esta norma establece que cuando se vende un inmueble que fue adquirido con anterioridad al 1º de enero de 2007, el contribuyente puede optar entre determinar la renta de forma real –entre precio de venta y costo– o aplicarle un porcentaje ficto al precio de venta, que es de un 15 %. A través del apartado c) del artículo 55 se señala que si quien vende el inmueble es una sociedad ubicada en un paraíso o una jurisdicción de baja o nula tributación, no va a tener opción, por lo que deberá determinar la renta real y pagar el impuesto de acuerdo con el criterio del régimen real.

El apartado d) del mismo artículo prevé, con carácter residual, para la venta de cualquier otro bien que no sea inmueble, subir o incrementar este porcentaje ficto del que hablamos al 30 %, cuando para estos bienes, si no fuera una entidad ubicada en una de estas jurisdicciones, el ficto sería del 20 %. Esta es una clara norma de desestímulo a la utilización de estos instrumentos.

Los artículos 56 y 62 tienen un carácter bastante diferente a los que veníamos comentando. Estas disposiciones establecen, por un lado, una exoneración del impuesto a la renta de los no residentes y del impuesto a las trasmisiones patrimoniales de las ventas que realicen estas entidades, a efectos de estimular que los contribuyentes se salgan de estos instrumentos. Concretamente, se establece que si se cumplen simultáneamente los requisitos que a continuación detallaremos, la venta de esas propiedades quedará exonerada tanto del ITP como del IRNR. Los requisitos son los siguientes: la venta se debe realizar antes del 30 de junio de 2017 a cualquier persona que no esté constituida en una jurisdicción BONT; es decir que se las tiene que vender a alguien que no sea catalogado como jurisdicción BONT. Si se cumplen esos requisitos, esa venta quedará exonerada de tributo, con lo cual entendemos que es un estímulo para el pasaje hacia las entidades transparentes.

Otra modificación que se propone es la del artículo 59, que establece un incremento de la tasa del impuesto al patrimonio para las entidades no residentes constituidas en jurisdicciones de baja o nula tributación.

Los artículos 51 y 56 prevén un sistema de protección porque, tal como lo señalamos, estamos determinando una exoneración para las ventas que hagan estas jurisdicciones a sociedades domésticas. Por ejemplo, si una sociedad local adquirió inmuebles que estuvieron exonerados por los artículos que comentamos recién, podría existir la tentación a subir ese precio en forma artificial porque, en definitiva, ese valor iba a ser costo en una ulterior venta que hiciera el adquirente de ese bien. Entonces, lo que se establece acá es que a los efectos de la liquidación del impuesto a la renta de ese adquirente, cuando venda el bien no va considerar el precio a que se lo vendió la entidad BONT, sino que va a tener que ir al precio al que la BONT lo adquirió, de manera de evitar un manejo arbitrario o artificial del precio de esas transacciones.

El artículo 61 establece una equiparación con las sociedades anónimas domésticas porque grava con el ICOSA las distintas hipótesis del impuesto a las entidades provenientes de estas jurisdicciones que modifiquen su estatuto adaptándolo al modelo de sociedad anónima.

Básicamente, este es el contenido del capítulo III.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Para tratar el capítulo IV solicito le cedan el uso de la palabra al contador Fernando Serra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el contador Serra.

SEÑOR SERRA.- El capítulo IV establece un conjunto de ajustes al régimen de precio de transferencia que, como ya saben los senadores, a partir de la entrada en vigencia del nuevo sistema tributario opera para lo que podemos denominar el informe local. Es decir, se le pide a las empresas que tienen operaciones de carácter internacional, en la medida en que estas sean realizadas con parte vinculadas, que presenten la información de los resultados y practiquen los ajustes correspondientes cuando los precios de las operaciones de estas empresas vinculadas no se ajusten a los valores normales del mercado. El problema que está generando a nivel mundial este informe local es que no se tiene conocimiento –cuando cada administración tributaria requiere este tipo de ajustes– de lo que pasa en el resto del mundo con las operaciones que realizan las empresas multinacionales. Hoy por hoy la administración tributaria, con este informe local, cuenta con una información muy parcial de lo que es la operativa multinacional del grupo. Esta carencia que tienen todas las administraciones tributarias del mundo ha generado problemas de erosión a la base tributaria y genera un ambiente propicio para la evasión fiscal en perjuicio de las cuentas públicas.

En este capítulo lo que se está proponiendo, en línea con lo que es el nuevo estándar a nivel internacional, es la incorporación de nuevos ajustes complementarios al informe local, denominados «informe maestro» e «informe país por país». El informe maestro, que se le requeriría a las empresas multinacionales, tendría la información de todo el grupo multinacional en cuanto a su estructura organizativa, las actividades que realiza, las funciones que desarrolla, los activos que utiliza y los riesgos que asume cada una de las entidades del grupo multinacional en las diferentes jurisdicciones donde intervenga. Con esto la administración tributaria va a tener un panorama completo de cuál es la actividad mundial que realiza la empresa multinacional. Adicionalmente al informe maestro también se va a requerir un tercer informe, denominado país por país. Este informe está regulado a través del título IV del Texto Ordenado de 1996, mediante el artículo 67 del proyecto de ley, donde se les requiere a las empresas que integran un grupo multinacional que realicen este informe en el caso de formar parte de un grupo de gran dimensión económica. El Poder Ejecutivo ha determinado que se entiende por grupos de gran dimensión económica aquellos grupos multinacionales que operan en el entorno de los 750 millones de euros. Esto se va a aplicar tanto a las operaciones de la casa matriz como a sus establecimientos permanentes o sucursales, o siempre que exista cualquier hipótesis de vinculación.

Adicionalmente quiero señalar que respecto a estos dos informes que dispone el proyecto de ley a consideración a ser presentados por la administración tributaria, en el caso de Uruguay tenemos todo para ganar porque, obviamente, como no es un país exportador de capitales, no hay empresas

multinacionales uruguayas que tengan actividad en el exterior. Por lo tanto, básicamente vamos a ser receptores de información de las empresas multinacionales que operan en el territorio nacional.

Por último, este capítulo IV, a través del artículo 65, agrega la posibilidad de celebrar acuerdos anticipados de precios de carácter bilateral. Hasta ahora el artículo 44 bis del título IV establece la posibilidad de que el Poder Ejecutivo otorgue acuerdos anticipados de precios para una empresa que opere en el territorio nacional. Dado que esto puede generar problemas de doble imposición, este artículo permite que en este acuerdo anticipado de precios, además de hacerlo con el contribuyente, pueda intervenir la administración tributaria de otro país, de manera de poder compartir la información.

En rasgos generales, este es contenido del capítulo IV.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Esta fue la descripción de los cuatro capítulos, por lo que quedamos a disposición para las preguntas que deseen realizar.

SEÑOR HEBER.- Pido disculpas a la comisión porque voy a reiterar algunos conceptos que expresé a las autoridades del Banco Central, quienes se excusaron de dar su opinión porque entendían que estos debían ser dirigidos al equipo económico. Se trata de algunas preocupaciones que nos surgieron luego de la consideración de esta iniciativa en la Cámara de Representantes, donde se tuvo tiempo suficiente como para escuchar a una serie de delegaciones, entre las que se encontraban juristas y otras personas que han dicho cosas importantes. Aclaro que, por ahora, no hago míos los conceptos allí vertidos, pero esto dependerá de la información que podamos recibir ahora. Estamos hablando de afirmaciones sobre este proyecto de ley que me preocupan mucho.

Sin hacer mención a los doctores a los que luego voy a citar, debo decir que en términos generales nadie está en desacuerdo en la implementación de medidas que puedan generar mayor transparencia y evitar la elusión y la evasión. Está claro que nuestra intención no es proteger al evasor o a quien elude impuestos mediante la creación de sociedades anónimas que a su vez tienen otras sociedades y que a veces generan un laberinto jurídico que no permite determinar a los responsables. En ese sentido, vamos a acompañar al Poder Ejecutivo. Sin embargo, voy a mencionar afirmaciones de los doctores Varela y Gutiérrez. Quizás la delegación pudo leer las versiones taquigráficas de las expresiones de estos dos doctores en la Cámara de Representantes, por lo que tienen conocimiento de estas afirmaciones.

En la Cámara de Representantes el doctor Varela hizo referencia, en primer lugar, al tema constitucional, por lo que me gustaría que hicieran un comentario al respecto, aunque para mí esto no es lo más importante porque, como siempre, en estas cosas siempre hay dos, tres o cuatro bibliotecas, y esta es una de ellas.

El doctor Varela tajantemente dice: «El levantamiento del secreto bancario sin la participación de un juez viola la Constitución». Luego expresa: «Además, del artículo 23 de la Constitución se deriva el principio de exclusividad jurisdiccional, que establece que solo un juez y caso a caso puede penetrar en determinadas esferas de la intimidad para levantar el secreto bancario». A continuación señala: «Todas las medidas probatorias que invaden la privacidad y que, por lo tanto, afectan derechos individuales deben pasar por el filtro de una decisión judicial. […] Todas esas intromisiones en la intimidad, en un Estado democrático de derecho, las ordena siempre un juez y caso a caso. El intercambio automático de información bancaria sin intervención judicial es lo mismo que haber dado al fisco –o peor, a los fiscos extranjeros– la facultad de intervenir teléfonos sin que lo ordenara un juez». Es decir que cuestiona la automatización de la información, que no pasa por el criterio de un juez. Me parece importante que hagan algún comentario respecto de esto porque es parte integrante de las dudas que podemos tener.

El doctor Varela afirma también: «esta ley no combate el narcotráfico ni el terrorismo. Los bancos van a tener que escudriñar en la vida de sus clientes para averiguar si a otro país le puede interesar cobrarles impuestos». Esto es, quizás, lo que más me irrita a mí como senador: ¿nosotros queremos fiscalizar a los que eluden acá o, en definitiva, estamos trabajando para otro fisco? Continúa expresando: «El resultado de esa pesquisa que hará cada banco será enviado a la DGI para que lo mande a los fiscos extranjeros –es una afirmación que a mí me preocupa– El *due dilligence* que tiene

que hacer el banco no está dirigido a confirmar si su cliente obtuvo el dinero en actividades de narcotráfico, terrorismo, trata de personas o tráfico de armas, sino a averiguar cuál sería su lugar de residencia desde el punto de vista fiscal». Por eso el doctor Varela afirma que no es una ley que combata el narcotráfico y el terrorismo, y agrega: «Eso es así aunque el banco esté absolutamente seguro de que su cliente se gana la vida trabajando o haciendo negocios honestos». Es decir que igual debe aportar a otros fiscos.

Con respecto al proyecto, dice que se trata de una iniciativa sobre más impuestos y explica el porqué. Dice así: «Por un lado, vamos a ayudar a cobrar impuestos a países europeos que sufren profundas crisis causadas por una clase política que no deja de despilfarrar el dinero de los contribuyentes. Entre otras cosas, los vamos a ayudar a hacerse de dinero para seguir subsidiando a sus productores agropecuarios de manera que nuestros productos no puedan entrar en esos mercados. Por otro lado, es un proyecto que prepara el terreno para seguir aumentando los impuestos uruguayos. Quien vote esta ley pensando que está ayudando a combatir el terrorismo, se equivoca. Los únicos atacados en este proyecto son los contribuyentes extranjeros y uruguayos que ya pagan altísimos impuestos a gobiernos que no tienen en su menú el plato "Gastemos menos"». Estas son afirmaciones sobre las que me gustaría tener un comentario.

El doctor Varela señala y agrega en su intervención –luego mencionaré al doctor Gutiérrez porque sus comentarios también me resultan interesantes–: «¿Qué debería hacer Uruguay? Lo primero sería ser sincero, contar a la gente que estamos siendo objeto de presiones injustas e ilegítimas. No hay que vender a la gente que esto es bueno, ético y no opaco». Tenemos nuevos términos en el léxico tributario: «opacidad» o «remanso fiscal». Son nuevos conceptos y palabras que aparecen. Eso dice el doctor Varela.

Continúa: «En segundo lugar, tratándose de presiones injustas, habría que cumplir sin tanto entusiasmo y lo más tarde que se pueda, sin llegar a incumplir». Es decir, acepta la presión –estamos siendo presionados– pero se cuestiona el rápido diligenciamiento de funcionarios que están entusiasmados en ser más papistas que el papa.

Dice el doctor Varela –no lo afirmo yo–: «¿Dónde se ve el entusiasmo de los funcionarios locales que van a estos foros? Por ejemplo, el artículo 21 del estándar de la OCDE para el intercambio de información automática autoriza a no comunicar las cuentas empresariales preexistentes de menos de USD 250.000».

¿Por qué desperdiciamos ese límite? ¿Por qué informar sobre gente que tiene USD 10.000 cuando la OCDE habla de USD 250.000? Parece que estamos haciendo más deberes de los que piden aquellos que, de alguna manera, nos están presionando. Es una preocupación que se me plantea.

Continúa Varela: «Voy a dar otro ejemplo. Uruguay se sumó a los adoptantes tempraneros, los "*early adopters*", aunque después se corrigió, pero es otra demostración de entusiasmo». O sea, hoy no estamos entre los adoptantes tempraneros pero, según dice Varela, Uruguay se sumó a ellos.

Sigue señalando: «Nadie nos pide que declaremos la guerra a las panameñas, pero lo hacemos». Aclaro que, en lo personal, no me gustan las sociedades panameñas, pero leo esta observación porque la dijo el doctor Varela. Insisto, no me gusta nada del tema de Panamá y el manejo de las cuentas. Es muy distinto a lo que de alguna manera nosotros tenemos acá.

Dijo Varela: «Nadie nos pidió que aniquiláramos el secreto profesional, pero este proyecto lo intentó derogar aunque después se corrigió. Peor aún: alguien –en representación de Uruguay– informó a la OCDE que el secreto profesional no es oponible a la DGI, invocando dos fallos del TCA que no dicen eso; eso es más que entusiasmo».

Nos gustaría saber si esta afirmación de los delegados uruguayos en la OCDE genera esta situación de ser más papistas que el papa.

Continúa: «En tercer término, los funcionarios que concurren a estos foros en representación del país deberían acostumbrarse a dejar asentadas reservas o *disclaimers*, avisando que tenemos

obstáculos constitucionales que hay que intentar remover».

Más adelante dice: «Es fácilmente deducible que este entusiasmo notorio se relaciona con cierta confesión de algún funcionario del gobierno en cuanto a que estamos pensando en ingresar a ese club de ricos en problemas -la OCDE-, sin discutir el tema antes abiertamente».

Me gustaría saber si tenemos intención de estar en este club selecto de gente que impone disposiciones en otros países.

Agrega: «Hay que tener en cuenta lo que acaba de pasar en Irlanda». Según cuenta, Irlanda atrajo inversiones de la empresa Apple en base a beneficios fiscales que son similares a los beneficios tributarios que brinda Uruguay.

Varela cuenta ese episodio y dice: «Hay que tener en cuenta lo que acaba de pasar en Irlanda –un país con el que a menudo nos comparamos–, con los beneficios fiscales que otorgó a Apple y que no se diferencian de los beneficios tributarios que Uruguay otorga en virtud de su régimen de promoción de inversiones. La Comisión Europea acaba de reclamar a Apple que pague 13.000:000.000 de euros por los beneficios fiscales que le otorgó Irlanda entre el 2003 y el 2014». Lo que nos preocupa es que, si mañana queremos generar una suerte de exoneración tributaria a algún emprendimiento que nos parece relevante, en función de lo que estamos aceptando la OCDE no termine cortando el beneficio tributario siendo pasible de cobro de un país europeo como producto de que nosotros le dimos esos beneficios tributarios. Reitero: este es un tema que, por lo menos a mí, me preocupa.

Más adelante el doctor Varela señala la necesidad de que haya un proceso judicial y pondera al gobierno por cobrar. Eso lo ha hecho muy bien; cobrar, cobra muy bien. Es más, tenemos niveles de evasión del IVA menores que muchos países europeos –el señor subsecretario Ferreri debe tener hasta orgullo en ese sentido por la gestión realizada–: un 13 % de evasión fiscal, mientras que Finlandia tiene un 14 %, Bélgica, un 16 % y Francia, un 19 %; o sea que cobramos bien. No sé si gastamos bien, pero cobrar, cobramos bien.

Varela continúa: «El fisco uruguayo ya tiene instrumentos muy ágiles –demasiado ágiles para mi gusto– para obtener información bancaria de los contribuyentes, pidiéndosela a un juez y con las garantías del debido proceso». Entonces, ¿qué sentido tiene llevar estas cosas a los niveles a los que las estamos llevando en esta supuesta transparencia fiscal?

Por su parte, el doctor Leonardo Costa habla de los derechos de los contribuyentes y hace una larga exposición –para ahorrar tiempo a la comisión, no voy a leerla– en la que hace especial hincapié en algo que ya hemos venido estudiando en comisión. Es un proyecto de ley presentado por el señor senador Amorín; en el período pasado lo habíamos presentado juntos pero en esta oportunidad no nos invitó a firmar…

(Hilaridad).

–Es una iniciativa que tiene una carta del contribuyente y que nos parece muy importante porque sentimos que el contribuyente no está protegido.

No quiero extenderme, pero voy a mencionar algo que requiere una respuesta del Poder Ejecutivo, sobre todo del señor subsecretario Ferreri, que sabe mucho sobre este tema y lo conoce en detalle.

El doctor Gianni Gutiérrez –si no me equivoco es una autoridad en esta materia– ha hecho algunas afirmaciones en la Cámara de Representantes con respecto a este proyecto de ley que nos preocupan. Él considera inconstitucional el hecho de que el fisco uruguayo intercambie información sin dar vista previa al titular de ella para que pueda, al menos, corroborarla. Argumenta que «el intercambio automático viola la Constitución porque no respeta el derecho constitucional del administrado a ser escuchado previo al dictado del acto administrativo». Me parece muy relevante lo que dice el doctor. Continúa: «En efecto, aquí hay un problema: si bien la OCDE establece que deben respetarse las garantías del contribuyente, dicho respeto no puede imposibilitar el intercambio

automático». O sea, como es automático, no tiene derecho a saber qué es lo que se está informando de él hacia otros países.

Sigue diciendo: «Otro punto al que también ya se refirió el doctor Alberto Varela es que la OCDE no obliga a Uruguay a aprobar la transferencia de información bancaria en forma automática a la DGI sobre residentes uruguayos». Entonces, ¿por qué lo hacemos? Ese es otro de los temas que nos preocupan: ¿por qué tenemos que darle información cuando, en definitiva, no la está pidiendo? «El intercambio automático de información al que se obligaron los delegados que representaron a Uruguay en Berlín consiste en la entrega automática a terceros países de información secreta sobre cuentas bancarias de residentes de esos países». Si eso es así, ¿por qué vamos más allá y tenemos que darle información a otros países? A mí no me parece mal que la DGI tenga la información; lo que me parece mal que es la tengan los otros.

Respecto al capítulo referido a la penalización del uso de sociedades *offshore* dice: «La OCDE no obliga a penalizarlo, como quiere implementar Uruguay». No sé si eso es así, pero me gustaría que se hiciera algún comentario sobre esto. Luego agrega: «Este proyecto contiene modificaciones que hacen que las sociedades *offshore* pasen a tributar el triple de impuesto a la renta en la venta de acciones de sociedades locales». ¿Esta afirmación del doctor Gianni Gutiérrez es verdad? Continúa diciendo: «Este es un tema que ha sorprendido a los inversores que están acostumbrados a usar este tipo de sociedades, no para evadir impuestos, ni siquiera para bajar la carga tributaria, sino para evitar duplicarla, cuando se necesitan sociedades flexibles y con regímenes legales conocidos». Me gustaría que se hiciera algún comentario al respecto porque, ¿cuál es el propósito? ¿Qué se vayan? Si vamos a gravarlos al triple, podemos decir que no queremos más sociedades *offshore.* Esa puede ser una posición, pero me parece que es mucho más franco decir las cosas.

El doctor Gutiérrez dice: «¿Qué se busca con estos cambios? Según lo adelantado por el Gobierno, parecería que no se busca una mayor recaudación, sino transparencia. Ahora bien, si lo que se busca no es recaudar más, sino evitar usar jurisdicciones que ocultan a los verdaderos accionistas, no es necesario duplicar los impuestos de las sociedades *offshore*. Si se quiere que las sociedades *offshore* denuncien s su beneficiario final, se puede hacer sin necesidad de subas en las tasas de impuestos». Me gustaría que se hiciera un comentario en ese sentido; si no es para recaudar, sino por transparencia, ¿por qué se suben los impuestos? A no ser que lo que se quiera sea recaudar y me parece que no vamos a recaudar nada porque se van a ir.

Dice Gutiérrez: «En definitiva, Uruguay se suma a la guerra contra los paraísos fiscales siendo más papista que el papa y castigando jurisdicciones con las que no tiene competencia fiscal». Por otra parte, la implementación de esta cruzada por la de transparencia es poco entendible si se toma en cuenta que los países europeos y los propios Estados Unidos no tienen un régimen que castigue de esta forma a las sociedades de esta jurisdicción. Son afirmaciones sobre las cuales me importaría tener un comentario por parte de la Administración.

Con respecto a la necesidad de equilibrar la relación del fisco y del contribuyente –a la que ya hice mención–, el doctor Gutiérrez agrega algo que me parece importante tener, por lo menos, arriba de la mesa. Dice: «Quiénes han pasado por una inspección saben que es una situación difícil, en la que los derechos no se ven protegidos en forma efectiva. La verdad es que el relacionamiento con la DGI se ha transformado en una relación de poder y no en una relación de derecho». Más adelante, señala: «Más aún: se está dando una práctica deplorable que es la aprobación de normas, a instancias de la DGI, cuando los contribuyentes ganan casos en el TCA.

En efecto, en lugar de que la DGI ajuste su conducta a la norma, se termina presentando un proyecto cambiando la norma para volver legítimo lo que antes era ilegítimo». Eso lo hemos comprobado acá con muchas iniciativas, entre ellas, la rendición de cuentas donde lo hemos cuestionado. Parecería que este comentario genera cierta credibilidad.

En cuanto al límite y la duración de las inspecciones, dice: «existen casos en los que sin que exista mayor complejidad, la inspección dura dos o tres años». Al parecer, el contribuyente está preso. Sobre esto señala: «La situación en la que queda atrapado el contribuyente es la siguiente. La inspección terminó con la determinación de una deuda que el contribuyente no comparte porque

considera que es ilegítima por apartarse lo establecido en la ley. Teniendo en cuenta esta posición el contribuyente deja constancia en el acta que no reconoce la deuda». Más adelante, dice que la DGI pide medidas cautelares contra el contribuyente partiendo de la base de que no manifestó voluntad de pago y, en definitiva, está donde está.

Luego agrega: «Los jueces traban medidas cautelares y más, sosteniendo que de acuerdo con la Constitución, su análisis del caso es meramente formal y que no pueden analizar sumariamente el fondo. Argumentan que la competencia para analizar el fondo corresponde al TCA. Prácticamente, el ciento por ciento de los pedidos a la justicia concede los embargos, sin entrar ni siquiera a analizar sumariamente el fondo de los asuntos». Ahí siento que el contribuyente está totalmente indefenso. Luego sigue: «La DGI, a partir de que está trabado el embargo, demora el dictado del acto de determinación que habilita al contribuyente a iniciar el procedimiento administrativo recursivo que le permite agotar la vía para que el TCA resuelva». Quiere decir que, además, se demora el trámite del reclamo.

Señala que en España el fisco tiene un plazo de doce meses y en Chile, de seis meses. Pregunto: ¿No sería conveniente que tuvieran plazo para determinar? ¿No es una forma de defender?

En fin, la otra facultad que tiene la DGI es la de negar el certificado de estar al día con los pagos de impuestos. Esto genera que la persona queda como rehén de esta situación porque no puede seguir trabajando.

Después señala: «Otro punto muy importante es el de establecer una vía expeditiva para devolver lo cobrado indebidamente» No puede pasar que luego de seis años de litigio, quien pagó para evitar los problemas de embargo reciba el monto pagado seis años después sin actualización. La verdad es que yo no sabía esto porque casi no tengo actividad privada. Pienso que tenemos un panorama de total indefensión.

Por lo tanto, tenemos dos partes. Una de ellas son los fiscos extranjeros que quieren recaudar acá. El ejemplo es el de las multinacionales –del que recién se habló–, que no van a venir a invertir acá si no les damos algunos beneficios tributarios que después van a ser reclamados en el país de origen y, por lo tanto, no existen. Los beneficios tributarios que nosotros podemos generar para que de alguna manera vengan a invertir acá van a ser cobrados en los países de origen. Me parece que eso va en contra de la posibilidad de aceptar inversiones. Esa es nuestra preocupación, no que la DGI uruguaya pueda combatir la elusión y la evasión, sino que estamos muy solícitos a cumplir con una razón de hecho, de fuerza que pone la OCDE, que nos impone normas y nosotros no solo estamos prestos a cumplirlas, sino que además somos los mejores de la clase: cumplimos más allá de lo que nos pide. No me vengan a decir que informar a los fiscos extranjeros es parte de la concepción uruguaya de cómo tratar de evitar la elusión y la evasión.

A este respecto sí estoy de acuerdo con que se tomen medidas, pero para la DGI uruguaya, para nosotros, para que no haya elusión, para que no haya figura jurídica que evada. Ahora, el dar información a la OCDE y a otros fiscos como se establece en el proyecto realmente me preocupa y estas afirmaciones de los doctores Varela y Gutiérrez son de recibo. Me gustaría escuchar al Poder Ejecutivo desmintiendo o rebatiendo los argumentos para poder, de alguna manera, pararnos en un proyecto que es conveniente para el Uruguay y no escuchar lo que han afirmado estos notorios abogados que señalan que esto va en perjuicio de los intereses nacionales, producto de las presiones a las que estamos siendo sometidos. En fin, presiones siempre hemos tenido a lo largo de la historia, pero el tema es ser inteligentes para que estas lesionen menos la soberanía de nuestro país. Esa es la preocupación que tengo como blanco.

SEÑOR MUJICA.- La preocupación es que el comercio que más crece –o tiende a crecer como tendencia–, como todos sabemos, es el interno de las empresas trasnacionales, que cada vez tiene mayor gravitación en el mundo en que vivimos. No parece nada sencillo establecer cualquier mecanismo de control que pretenda tener una idea de cómo juega la facturación interna. Creo que ese es un capítulo que está ayudando palmariamente a la fenomenal concentración de la riqueza contemporánea. Esa es una inquietud que tengo.

Por otra parte, si se trata de bienes intangibles, como cuando facturo la compra de un software, ¿cuánto pago realmente? ¿Cuánto puedo hacer figurar? ¿Cómo nos aproximamos a la idea de que no se está utilizando ese mecanismo para evadir? Son preguntas que me surgen.

Finalmente, no tengo dudas sobre el origen de esto. Esto es una presión internacional cuyo epicentro está en los países centrales. Hace muchos años recibí un discurso de Sarkozy cuando era presidente que me mandó un economista uruguayo que estaba perfeccionándose en París. Él declaraba poco menos que la guerra por el nivel de evasión fiscal que estaban sintiendo los países centrales. No tengo dudas de que nosotros no somos quienes para enfrentar semejante envión. Los paraísos fiscales fueron hechos con una finalidad y, como tantas otras cosas, les mordieron la mano a los fundadores. Han trasladado inestabilidad a la tesorería de los gobiernos centrales y han creado una economía fantasma que no es solo la del narcotráfico, sino que, lisa y llanamente, es también la evasión fiscal de las grandes empresas. Si no empezamos a llamar a las cosas por su nombre no nos vamos a entender.

Ahora, Uruguay no se va a poner de redentor a enfrentar una corriente de este tipo. Lo entiendo perfectamente y aclaro que voy a acompañar al gobierno. No se tenga ninguna duda de ello porque soy oficialista. Un país puede tener un gobierno bueno, malo o regular, pero lo peor es no tener gobierno. Por lo menos déjeseme el derecho al pataleo, a la duda, a la incertidumbre, a la inquietud de carácter intelectual que nos provoca, porque no es mucho lo que podemos hacer en contra de esto.

Como yo sabía de esto en su momento –pero no porque supiera de economía, sino simplemente porque estaba mejor informado–y conocía el sonsonete que veníamos soportando de la Argentina con respecto a intercambiar información, cometí el error de decir que teníamos que apurarnos para sacar alguna ventaja de algo que inevitablemente íbamos a tener que cumplir. En efecto, me relajaron todo, pero después parte de los que me relajaron calladitamente la boca se tuvieron que arreglar con Argentina y no cobramos nada, por no medir de qué lado venía el viento fuerte. Nunca tuve ninguna reparación, me callé la boca. Lo único que voy a decir es esto porque a veces la información ayuda a anticiparse.

SEÑOR DELGADO.- Uno puede sospechar de dónde viene el viento fuerte y el tema es poder acompasar procesos sin que se lo lleven puesto. De eso se trata.

Coincido en gran parte con las expresiones del señor senador Heber, que además trasmitió algunas inquietudes de connotados tributaristas; lo hizo en español y en inglés.

(Hilaridad).

–Fuera de toda broma, acá hay un procedimiento que, en realidad, hasta puede aceitarse, pero no condicionarse el debido proceso. Hoy, por vía judicial, hasta podríamos trabajar en ese proceso, establecer instancias –creo que las hay– entre el Ministerio de Economía y Finanzas y el Poder Judicial para aceitar mecanismos, pero no podemos avanzar sin los debidos procesos en capacidades que hoy tienen el MEF y la propia DGI para obtener información con la garantía del caso.

Uno tiene la sensación, por lo que lee, de que en este sentido estamos haciendo más deberes de los que nos piden y corremos el riesgo de que pase lo que relataba el senador Mujica: vamos haciendo deberes demasiado rápido y quienes los piden después se olvidan de corregirlos. Es más, seguramente hacen menos que nosotros.

Este es un tema más conceptual que, obviamente, vamos a discutir en la comisión y a insistir en que más gente opine del tema porque es demasiado importante. Hay cuestionamientos sobre la constitucionalidad de algunos artículos. No podríamos avanzar en este tema sin conocer la opinión del Instituto Uruguayo de Derecho Tributario y de algunos actores –algunos fueron a la Cámara de Representantes y otros no– que tienen mucho conocimiento de causa, de los condicionamientos establecidos en este proyecto y de los posibles efectos, de los que vemos y de los que quizás no vemos todavía.

En realidad, si bien eso lo dejaremos para la discusión en general que es más conceptual, quiero hacer una pregunta concreta. Coincido con varias de las preguntas que ha hecho el señor senador Heber, pero quiero reiterar una que hice a los representantes del Banco Central, quienes me sugirieron afectuosamente que la hiciera a la delegación del Ministerio de Economía y Finanzas y, por tanto, la vamos a plantear en este momento. En realidad, tiene que ver con una reunión que mantuve ayer con directivos de la Cámara Mercantil cuando se planteó un tema que, confieso, no había advertido sobre algo que es casuística pero que está en la ley y puede llegar a tener afectación, aunque todavía no sabemos hasta dónde.

Concretamente, se trata de los artículos 22 y 29 del proyecto de ley, relacionados fundamentalmente con los beneficiarios finales a los efectos de la ley, con las personas físicas que posean como mínimo un 15 % del capital de la entidad. Esta restricción o este límite –en definitiva terminamos poniendo un límite de porcentaje sobre los beneficiarios finales en función del porcentaje del capital de la entidad– para el negocio agrícola uruguayo –donde hay muchas multinacionales, varias de primer nivel en el mundo y que están en la Cámara Mercantil; de ahí la razón del planteo que traslado, aunque no conozco bien el detalle, pero me parece que es una buena oportunidad para hacer la consulta al Ministerio de Economía y Finanzas– involucra a muchas socias de este nivel que son empresas multinacionales de primer orden que no cotizan en bolsa y que estarían quedando comprendidas en lo establecido por las disposiciones previstas en el proyecto.

Aparentemente, no debería ser el objetivo beneficiar a este tipo de compañías, teniendo presente que acá debemos dejar en claro la transparencia, salvaguardar que puede haber fondos *non sanctos*, origen no permitido o delictivo. Eso no está en discusión. Estamos hablando de casuística, de la interpretación o de la aplicación en detalle, con posibles consecuencias, de este proyecto de ley.

En este memorándum que se me hizo llegar se dice que si bien estas compañías no cotizan en bolsa, tienen estructuras accionarias muy complejas –estamos hablando de las empresas multinacionales que operan, fundamentalmente, en el mercado de granos– y, obviamente terminan en beneficiarios finales que son personas físicas, pero muchas veces actúan a través de fideicomisos o de estructuras similares que dificultan conocer a algunos accionistas minoritarios. En general, estas compañías tienen especial preocupación acerca de informar datos confidenciales de ciudadanos de sus casas matrices como, por ejemplo, nombre, dirección y número de documento de identidad que erróneamente pueden ser utilizados para causar daño financiero o eventualmente otro tipo de daño. Estamos hablando, no de uruguayos sino de empresas de primer nivel del mundo que son parte de los que nos exigen votar este instrumento.

También se hace referencia –y es lo último que voy a señalar– a que en las jurisdicciones donde operan estas compañías multinacionales existen leyes de identificación del beneficiario final que comúnmente exigen identificación de beneficiarios finales con más de un 25 % del capital, y se trata de algo aplicable a la normativa europea, que va a estar activo en un futuro cercano. Creo que a partir de febrero la Unión Europea exigirá a los 28 países esto que se establece en el proyecto de ley para aquellos que tengan un 25 % de capital mínimo de la entidad.

La consulta es si se tuvo en cuenta esto, si se estudió la legislación comparada, porque quizás vamos a exigir algunas cosas pero, en concreto, no sabemos qué efecto puede tener esto. En fin, se me planteó esta preocupación. Quizás estemos tocando piezas que terminen generando cortocircuitos en otros lados y, al final, puedan verse afectados los objetivos que estaban previstos, sobre todo cuando en Europa los 28 países van a tener otro tipo de restricciones cuyo umbral es mayor al establecido en este proyecto de ley.

Pido disculpas a nuestros invitados porque esto que planteo es casuística, pero se trata de una duda razonable de actores de primer nivel del mercado que me trasladaron y yo hago lo propio

ante las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas, aprovechando su visita.

SEÑOR AMORÍN.- Aunque seguramente votemos en contra de este proyecto de ley, quiero decir que es bastante evidente que Uruguay y gran parte del mundo está actuando bajo presión, y nos van corriendo el arco. Las últimas veces que vinieron a hablarnos del intercambio de la información tributaria resulta que era, en fin, a través de un juez o en situaciones especiales, pero ahora es al barrer. Al principio se nos decía: «No, quédense tranquilos, no hay expedición de pesca», para seguir con el ejemplo del señor senador Heber, *«fishing expedition* no hay». Ahora es todo. ¡Dale que va! Todo lo que hay se debe mandar, haya o no sospecha. Absolutamente todo. Eso es lo que piden. Es cierto que Uruguay no se puede parar frente al mundo y decirle: «No, me aguanto y no doy nada». No podemos. Lo que tiene que hacer el Gobierno es ver cómo sale de la mejor manera posible. Tiene que ver cómo la va llevando. ¿Qué necesita Uruguay?

SEÑOR MUJICA.- Creatividad.

SEÑOR AMORÍN.- ¿Cuál es el objetivo que deberíamos tener en todas estas negociaciones? Se me ocurre que tratar de juntar estas cuestiones relacionadas con el pedido de la información con algún tratado para impedir la doble tributación. Es claro que esto surge en 2008, fruto de la desesperación de algunos países ricos que empezaron a tener problemas, y entonces comenzaron a «apretarnos» un poco más. Primero teníamos que intercambiar información tributaria con seis países, luego con doce, después con países relevantes y ahora con todos. Nos van corriendo el arco. Entiendo que Uruguay no puede pararse solo y decir «que el mundo haga sus cosas y yo hago las mías». Entiendo que tenemos que manejar esto con la mayor inteligencia posible.

Ahora bien; en este proyecto de ley hay elementos que nos imponen pero también hay otros que no nos imponen. Por ejemplo, los países ricos piden información de residentes a los países donde residen. La DGI ahora dice –o el Ministerio de Economía y Finanzas– que quiere información de todos los uruguayos; la excusa es que si se va a dar información sobre los extranjeros, cómo no se va a tener información de los uruguayos en cuanto al saldo final y al saldo promedio de los intereses que generaron en el año. Lo que está ocurriendo es que la DGI tiene cada vez más poder. Yo soy un defensor del Estado porque creo que tiene que hacer muchas cosas, pero creo que aquí hay un Estado gigante frente a un contribuyente enano que ve que le pasan por arriba.

La última parte de la exposición del senador Heber –que comparto plenamente– tiene que ver con un proyecto de ley que presentamos nosotros, llamado Carta de derechos del contribuyente, que no fue elaborado por nosotros sino por el Colegio de Abogados y por el Colegio de Contadores. Lo que esa iniciativa trata de evitar es el abuso de la DGI.

Hay un dato interesante. El Ministerio de Economía y Finanzas está radicalmente en contra de este proyecto de ley, no así el director de rentas. Hablé personalmente con él y me dijo: «mire, todo lo que ustedes piden lo estamos haciendo nosotros». Es más, se lo dijo a la prensa al manifestar que había que quedarse tranquilo porque el promedio de las inspecciones dura tanto. Claro, en el promedio se salvan los petisos.

Entonces, ¿no es momento de considerar la defensa del contribuyente? No para que no pague, porque todos queremos que pague; todos queremos que la DGI funcione bien. Cuantos más paguen, pagaremos un poco menos todos; si se ensancha la base, todos deberíamos pagar un poco menos, salvo que se siga gastando indiscriminadamente. Repito: estoy de acuerdo con que la DGI funcione bien; me alegra que funcione bien y que todos paguen sus impuestos, pero no me alegra que venga el monstruo de la DGI y aplaste al contribuyente. Es evidente que lo está haciendo; todos los días recibimos noticias al respecto. Me han hablado de alguien que tenía un negocio en Young y que fue la DGI y lo aplastó; incluso se divorció, perdió la familia. Se fue a vivir a Panamá y cuando allá buscaron en *Google* a ver quién era, estaba la noticia de que la DGI lo había hecho puré por no pagar y que era un delincuente. Me parece que no era un delincuente; se equivocó la DGI.

De esos casos hay muchos. También existen muchas personas que no soportan que no les den el Certificado Único; que no soportan el embargo, tres años de inspecciones.

SEÑOR MUJICA. – Eso no es lo peor. Lo peor es que algunos, que tienen muchos recursos y pueden contratar grandes estudios de abogados, son capaces de pelear 5 o 10 años no teniendo razón y ganan. ¡Eso es lo peor!

SEÑOR AMORÍN BATLLE.- Coincido con el senador Mujica, lo que tiene que ser una alegría para él. Tiene toda la razón del mundo. ¿Quién le gana los juicios a la DGI? Tienda Inglesa, que puede pagar. Si tengo una tienda chica, me piden el Certificado Único –que necesito para importar o para hacer otras actividades– y todavía me embargan, tengo que arreglar o cerrar. El otro que le gana juicios a la DGI es el que está perdido; perdido por perdido lo sigue hasta el final. Paco Casal también le gana juicios a la DGI porque tiene la espalda y puede bancar pero no así el mediano o pequeño contribuyente.

Creo que los gobernantes y los políticos en general siempre están bien intencionados. Yo digo que los que estamos acá queremos hacer las cosas bien. Estoy seguro de que el director de rentas es un hombre bien intencionado y que está haciendo las cosas bien. Ha declarado a los diarios que la carta de derechos del contribuyente no es tan necesaria porque todo lo estamos haciendo. En lo personal, digo que si es así, entonces démosle la garantía de la ley como decía nuestro padre Artigas. Todo este aumento gigantesco de la función impositiva no lo impone la OCDE, sino que está porque lo quiere la DGI. Lo de pasarle los saldos de las cuentas para saber cuánto tiene cada uno no está bien. Por suerte yo tengo poca cosa, pero habrá gente que se va a preocupar. Me parece bien que sea un delito grave. No creo que sea bueno que todo el mundo sepa cuánto tiene uno en el banco, sobre todo porque no estamos en el paraíso de la no delincuencia. A mí no me gustaría que todo el mundo supiera lo que cada uno tiene en el banco. Me parece bien que la ley disponga que esa información solo la puede tener la Impositiva y que quien comente este dato pueda ir preso. Creo que cuando se dicta una ley de este tipo tenemos que hacer algo en favor del contribuyente. Estoy de acuerdo con la carta de derechos del contribuyente y, por lo que ha dicho en el diario, estoy seguro de que el director de rentas está de acuerdo. Me gustaría conocer la opinión del ministerio sobre este tema.

SEÑOR FERRERI.- He escuchado con mucha atención los planteos de todos los señores senadores. Las reflexiones han sido varias y de diversa temática, con acuerdos y desacuerdos, de modo que voy a tratar de ir contestando por partes.

Para empezar quiero decir que rescato el planteo del señor senador Heber y su acuerdo de que la administración tributaria tenga estas facultades. Me imagino que eso anticipa un voto favorable y realmente lo celebro.

Ahora bien; hubo varias referencias a las intervenciones de los doctores Varela y Gianni Gutiérrez. Voy a comentar algunas, pues hay otras que creo que no merecen que les de la mínima atención por entender que, francamente, no corresponden. Entender que otorgar los saldos de fin de año de las cuentas bancarias, como lo hace casi todo el mundo –y ahora iremos a las cifras porque es bueno contrastar los datos– es algo asimilable a las escuchas telefónicas, creo que es algo que no merece la pena contestar, aunque sí tenerlo en cuenta para demostrar el tono y el espíritu con el que se refiere a todas estas iniciativas el doctor Varela. Sabido es que está acostumbrado a utilizar públicamente expresiones altisonantes, por llamarlas de alguna manera. Tampoco merecen comentarios de mi parte sus declaraciones con respecto a la clase política europea y a cómo esta, según él, despilfarra dinero. Los estados democráticos eligen a sus representantes para que voten soberanamente sus presupuestos, y no me corresponde a mí opinar sobre si los representantes democráticamente electos de otros países hacen bien o mal las cosas; para eso existe la democracia. Con respecto a las afirmaciones acerca de si somos los primeros de la clase, o sobre los cumplimientos, más allá de las opiniones creo que lo importante es ver esto con los datos de la realidad arriba de la mesa. El intercambio automático de información tributaria –del cual se dice que Uruguay es el mejor de la clase, o que los funcionarios que hacen estas cosas actúan con un entusiasmo particular– surge de la adhesión a la Convención Multilateral de Intercambio de Información que nuestro país votó este año. Esta Convención está suscrita al día de hoy por 107 países. El proyecto llegó al Parlamento allá por julio de este año, eran 98; en setiembre eran 104 países y ahora son 107. En todo caso, Uruguay podrá ser el país que ocupe el lugar 107 de los mejores de la clase, pero nunca el primero. Reitero: los datos arrojan que 107 países adhieren a esta Convención y, por lo menos, 104 lo hicieron antes que Uruguay y otros lo están haciendo de manera simultánea.

SEÑOR AMORÍN.- Me gustaría saber si Estados Unidos, tal como figura en la imagen, adhiere.

SEÑOR FERRERI.- Si reeditamos la discusión que tuvo lugar en oportunidad de la Convención Multilateral, Estados Unidos adhiere a ella desde sus inicios. Para el tratamiento parlamentario tiene una modificación de la misma pero –reitero– adhiere desde el momento en el cual la Convención tuvo su génesis.

Además tiene otra normativa, como el caso del FATCA, donde –aprovecho la ocasión para comentar algo que mencionó el señor senador Delgado– la obligación del beneficiario final tiene un umbral del 10 %.

Como dijimos, la lista de países es amplísima –son 107– y ello marca claramente una tendencia global. El ejemplo que se citó con respecto a algunos casos bien sonados, como el de Irlanda, muestra a las claras que esto se aplica, no a los países a los que se les quiera imponer sino a todos. En realidad, dentro de la propia Unión Europea se lleva adelante este tipo de prácticas. Cabe recordar, por ejemplo, el caso de Starwax, que tenía su sede en el Reino Unido y que pagaba, por concepto de impuesto a la renta, una libra por año. Son cuestiones bien paradigmáticas que hablan de las contribuciones de las grandes empresas para sostener la vida en sociedad. Esta es una discusión bien interesante para dar aunque, por lo menos en este caso, queda por fuera de lo que es el articulado del proyecto de ley.

Con respecto a algunos comentarios vinculados a que esto desestimulará la inversión y demás, se trata de algo recurrente cada vez que se adoptan medidas sobre aspectos tributarios o de

transparencia.

Sería muy bueno saber qué ha pasado en los últimos años, diría, desde que comenzó la tendencia, cada vez más fuerte a nivel internacional, en contra de la opacidad, con un sesgo hacia la transparencia bien importante, camino que Uruguay ha ido recorriendo, básicamente por cuestiones conceptuales a favor de la transparencia pero también con enorme pragmatismo.

Cabe recordar que la OCDE nuclea los países que representan algo más del 80 % del PIB mundial. Para Uruguay, un país pequeño que necesariamente tiene que estar inserto en el mundo, no poder comerciar con el más del 80 % del PIB mundial sería verdaderamente un problema, tanto para colocar sus exportaciones como para poder radicar inversiones productivas. Difícilmente Uruguay podría estar negociando la inversión productiva privada más importante de su historia –como es el caso de UPM ahora–, si fuera catalogado como paraíso fiscal o país no cooperante.

Recién dijimos que sería importante ver lo que ha pasado en los últimos años y hacerlo con datos históricos.

En la segunda mitad del siglo XX, el crecimiento promedio de la economía uruguaya era de un 1 % del PIB y en los últimos años, de 2005 a 2014, fue de más de cinco puntos del PIB. ¿Acaso esto quiere decir que la transparencia o la adopción de normas fomenta el crecimiento? No necesariamente, pero sí podemos decir que la adopción de normas de transparencia no frenó el crecimiento de nuestra economía.

En la segunda mitad del siglo XX, las inversiones en promedio en el Uruguay fueron 13,6 % del PIB, mientras que en la última década ese promedio fue superior al 20 %. ¿Podemos decir que la adopción de normas de transparencia fomentó la inversión? No es tan lineal ni tan directo, pero sí podemos decir que la adopción de normas de transparencia no frenó la radicación de inversiones en el Uruguay. Por lo tanto, ante aquellos agoreros que decían que las normas que se iban a aprobar en su momento frenaban la inversión o el crecimiento, se equivocaron. Hoy por hoy, con una década de datos y de evidencia empírica, podemos decir que nada de eso ocurrió. En consecuencia, prácticamente lo mismo continuará dándose en el futuro.

Uruguay no es el mejor de la clase, está en el pelotón. De hecho, adhirió a la Convención multilateral cuando más de cien países ya lo habían hecho. Panamá lo hizo en los últimos meses. Paraguay está comenzando a recorrer el camino del informe global de transparencia fiscal. Y hay una serie de países catalogados, en su momento, como paraísos fiscales o no cooperantes, como Luxemburgo, San Marino, Suiza, Saint Maarten, Singapur, Seychelles, etcétera, que también están suscritos a la convención multilateral de intercambio de información. En definitiva, con suerte podemos decir que estamos en el pelotón.

Por otra parte, hay aspectos que refieren a lo que tiene para pagar el país por cuestiones de reciprocidad al recibir información.

Uruguay comenzó firmando algunos convenios de intercambio cuando la norma era que se firmaran una serie de convenios –en el entorno de doce–, luego firmó con los socios relevantes y hoy por hoy está haciendo un esquema multilateral. Para el país, luego de haber firmado con sus socios comerciales relevantes, el intercambiar información de manera multilateral no tiene mucho mayor costo a la hora del suministro de datos, pero la cuestión es que a la inversa tiene mucho para ganar. Por ejemplo, ya tenemos convenios donde suministramos información a Argentina, que tiene mucho más interés en recibir que el que podemos tener nosotros. Sin embargo, al firmar la Convención multilateral Uruguay recibirá información, por ejemplo, de Panamá, Suiza o de otros países catalogados como no cooperantes. De hecho, en el último mes y medio hemos firmado un convenio específico para el intercambio de información con Suiza, cosa que era impensable hasta hace algún tiempo. Entonces, no hay solo cesión de información, sino que también hay mucha información y muy valiosa de la cual Uruguay podrá hacerse al poner en práctica todos estos mecanismos.

Ahora bien; ¿esto se hace por cuestiones de recaudación? Podemos decir que la recaudación que se podrá obtener, por ejemplo, por ese tipo de información, es ínfima. Entonces, no se está pensando en sustentar el presupuesto nacional gracias a estas acciones. Esto tiene que ver, fundamentalmente, con cuestiones de equidad. Si la administración tributaria vela por el cumplimiento, por ejemplo, del pago del IRPF, de alguien que gana $ 40.000 nominales, por qué no debería hacerlo y por qué no debería tener todas las herramientas para controlar que alguien que tiene millones de dólares depositados en una cuenta en Suiza pague los impuestos que le corresponde. Reitero: esto tiene que ver con cuestiones de equidad. Y, en lo personal pienso –esta es una opinión que seguramente sea compartida por mis compañeros del Poder Ejecutivo– que en esas cosas sí somos entusiastas, en eso tiene razón el señor Varela. Por las cuestiones de equidad, donde aquellos que tienen grandes capitales hoy por hoy no pagan sus impuestos, sí somos entusiastas en que lo hagan.

En relación con algunas de las apreciaciones que se hicieron sobre la inflación, sobre las potestades de la DGI, ese gran monstruo que va creciendo de manera desmesurada, es interesante ver –y este es un debate que se da en muchos lugares del mundo– que la gente entrega sin ningún problema muchísima más información a actores privados de la que otorga al Estado. Basta pensar con la información que suministramos a Facebook o a Amazon, por la que saben qué consumimos, cómo consumimos, cuándo consumimos, etcétera, y ahí no hay un problema de privacidad.

Todo el mundo puede saber cuándo fue el cumpleaños de la tía y qué se comió allí, pero si la sociedad quiere financiarse de manera equitativa, mediante el pago de impuestos que corresponden a todo el mundo, eso está mal. Creo que había que hacer esta reflexión.

Volviendo a los gastos, cuando se habla de los superpoderes que se están dando a la DGI, específicamente en lo que refiere al secreto bancario, debo decir que es exactamente al revés, porque en la actualidad tiene muchas menos facultades en cuanto al acceso a la información financiera, que el que tenía décadas atrás. Por ejemplo, en los años sesenta y setenta, el acceso a la información bancaria era absolutamente irrestricto; la DGI podía acceder totalmente a la información bancaria. En el año 1982, durante la dictadura militar, se instituyó el secreto bancario en el Uruguay. Por lo tanto, estamos restituyendo un pedacito de las facultades que la administración tributaria siempre tuvo en nuestro país y desmontando así algo que se estableció a cal y canto en la época de la dictadura militar.

Se mencionaron algunos casos de plazos de inspecciones y el señor senador Heber aludió a las palabras de los doctores Varela y Gutiérrez con respecto al plazo de doce meses del fisco español para la realización de inspecciones. Ahora bien; es muy interesante analizar el caso español, porque si bien tiene plazos, la administración tributaria también tiene acceso irrestricto a toda la información bancaria sin necesidad de pasar por ningún lado. Obviamente, los plazos en que el fisco español puede hacerse de los datos necesarios son mucho más rápidos que aquellos en los que se puede acceder por parte de la administración tributaria. Por otro lado, ¿cómo se compara ese plazo de doce meses que tiene la administración tributaria española con los plazos efectivos que tienen las inspecciones en el Uruguay? El señor senador Amorín hacía referencia a las palabras del director de rentas, quien establecía muy bien que en los últimos tres ejercicios, la duración promedio de los controles fue menor a un año y que solamente en el 4% de las inspecciones –esto también permite ver que en los promedios los petisos a veces se ahogan y a veces, no– el plazo fue superior a doce meses.

Se habla de las tenazas de la DGI y de cómo con las medidas cautelares todos los contribuyentes quedan inmovilizados. En los últimos tres años, el fisco solo pidió medidas cautelares en el 3% de las actividades inspectivas. Nos parece que estos datos son muy importantes. En los últimos tres años, el 83% de las inspecciones culminaron con la aceptación de la deuda, el 5% fueron recurridas y solo el 2% derivaron en recursos de nulidad frente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Nos parece bien que pueda haber distintas opiniones, pero los datos muestran los plazos promedio de duración y los casos en que hay un desvío con respecto a ese plazo que puede ser referencia internacional. Entonces, entendemos que cuando se toman como referencia otras sociedades o sistemas tributarios para llevar adelante cualquier acción normativa o legislativa, se debería incluir la sana relación de equilibrio que ocurre tanto para los derechos de los contribuyentes como para las potestades de la administración tributaria. Por lo tanto, si estamos dispuestos a fijar un plazo por ley, también deberíamos estar dispuestos –como ocurre en aquellos países en que hay plazos– al acceso irrestricto a la información; pedir derechos sin ofrecer deberes como contraparte, no parece ser una relación equilibrada.

SEÑOR AMORÍN.- Lo que yo digo es lo siguiente. Si la Dirección General Impositiva hace todo bien y cumple con todos los plazos, ¿por qué no lo ponemos en la ley?

SEÑOR SUBSECRETARIO.- En todo caso, esa pregunta con todo gusto podemos discutirla, pero trasciende, de alguna manera, al articulado de este proyecto de ley.

Se sostiene que esta norma es fruto e hija de la presión internacional pero, por otro lado, se dice que cosas que están establecidas acá van más allá de lo que se nos pide. Bueno, una cosa o la otra. Hay algunas cuestiones que tienen que ver con compromisos internacionales que como vimos cumplen la mayoría de los países del mundo y otras con aspectos que no son pedidos y que no tienen que ver con los convenios internacionales. ¿Esto está bien o está mal? Que Uruguay desincentive la utilización de sociedades de paraísos fiscales en nuestro territorio, ¿está bien o está mal? Que haya gente que refugie propiedades en paraísos para no pagar impuestos, ¿está bien o está mal? ¿Está bien desincentivarlos? Si se utilizan sociedades panameñas o de paraísos fiscales para dejar renta cuando se importan o exportan ese tipo de sociedades, ¿está bien desincentivarlas o está mal? Nosotros creemos que, por ejemplo, cuando alguien deja toda la renta de los bienes que importa o de los que exporta al exterior en un paraíso fiscal para no pagar los impuestos que le corresponden en Uruguay, desincentivarlo está bien y no nos tiene que pedir la OCDE ni nadie que trabajemos en el desincentivo de eso, lo hacemos porque estamos convencidos. En estos aspectos, la norma va más allá de los compromisos internacionales y creemos que es beneficioso para el país.

¿Se prohíbe la utilización de sociedades *offshore* en Uruguay? No. Lo que se desincentiva es la utilización de sociedades de paraísos fiscales o de jurisdicciones de bajo nivel de tributación. Se pueden utilizar sociedades *offshore;* se pueden utilizar sociedades extranjeras, pero de países donde la tributación esté acorde con los estándares internacionales.

Ahora bien, si alguien quiere utilizar sociedades de paraísos fiscales, que pague por ello. Justamente, como se está haciendo ese incentivo hacia la transparencia –lo que se busca no es recaudar más– la norma también establece una suerte de puente para que quienes operan en sociedades de paraísos fiscales puedan trasladar los activos a sociedades uruguayas o del exterior de países con estándares de habilitaciones normales sin tener que pagar ningún costo por el traslado o compraventa de los activos. Es decir que no queremos recaudar más sino que haya un plan hacia la transparencia. Por poner un ejemplo, si alguien tiene una actividad a través de un paraíso fiscal y quiere ponerlo en una sociedad francesa, española o uruguaya, podría hacerlo sin tener que pagar un peso de Impuesto a las Trasmisiones Patrimoniales, ni IRAE, etcétera; lo hará sin pagar ningún costo porque lo que se busca justamente tiene que ver con la transparencia.

Señora presidenta: me queda por hacer alguna consideración jurídica con respecto a la constitucionalidad del intercambio de información que, como decíamos, es algo que ocurre en más de cien países en el mundo y que, de alguna manera, es un tema superado.

SEÑORA ACOSTA.- Brevemente quiero decir –tenemos documentos para dejar– que estuvimos analizando las expresiones de algunos juristas y ciertos estudios previos, y llegamos a la conclusión de que no tenemos problemas de constitucionalidad, en primer lugar, porque estamos restableciendo las cosas a antes de 1982, cuando nadie había cuestionado la constitucionalidad.

Con relación a las expresiones del doctor Varela, entiendo que se trata de una interpretación que hace a raíz de un juego dado a partir de los artículos 23 y 28 de la Constitución, que tienen que ver con la responsabilidad de los jueces cuando toman decisiones.

Respecto al artículo 28, que establece la posibilidad de limitar el derecho de resguardo, tenemos que hacer varias miradas. En primer lugar, ver concretamente si la información que estamos solicitando objetivamente afectará el ámbito de la privacidad o intimidad. En realidad lo que esta ley autoriza es el acceso a la información solamente de los saldos promedio y de las rentas, y no de los movimientos ni de las preferencias en el modo de gastar y otras cuestiones que hacen a la cotidianeidad de las personas, que sí podrían afectar la privacidad.

Además, me parece que es muy importante tener en cuenta que la Constitución protege la no injerencia arbitraria a la privacidad de las personas. Acá no estamos frente a una injerencia arbitraria, sino ante un conocimiento que el legislador autoriza fundado en razones de interés general, en algún caso para el cumplimiento de obligaciones internacionales y en otro para combatir la evasión y elusión tributaria.

Nos parecía importante señalar esto. Incluso, tenemos material para dejar a la comisión si fuera necesario, que me parece muy sintético pero que puede ser ilustrativo.

Quiero poner énfasis en la ponderación. Justamente el interés general radica en eso.

Por la misma razón, no se establece la vista previa pero la ley dice que los bancos tienen que notificar a los titulares de las cuentas que esta información será enviada 45 días antes del primer envío. Eso se agregó en el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes.

Esto se hace a los efectos de salvaguardar los datos personales, porque al final del día esto más que una cuestión de intimidad es una cuestión de resguardo de los datos personales. Entonces, lo importante es que el titular de la cuenta sepa que esa información se enviará y es a la que tiene acceso, no solo porque la ley de datos personales se lo permite, sino porque además expresamente el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes, en el artículo 18, establece la posibilidad de que pueda solicitar a la administración tributaria el acceso a los datos. Se trata de un inciso que es redundante porque, en realidad, esta posibilidad ya se establece en la Ley n.º 18331, de datos personales.

No sé si, pese a la brevedad, fui clara.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Quiero hacer un comentario con respecto a la pregunta del señor senador Delgado donde aparece una casuística particular.

Cabe recordar que en el caso de los beneficiarios finales hay excepciones a la obligación de informar. En el párrafo final del artículo 40 se prevé la potestad del Poder Ejecutivo para poder exceptuar a otras entidades que, en función de su naturaleza y composición de capital, sean de bajo riesgo en materia de lavado de activos y evasión tributaria.

Por lo tanto, justamente ahí se abre la puerta para tratar de solucionar estos casos particulares que ameriten una solución de excepción.

SEÑOR DELGADO.- Es correcto lo que expresa el señor Subsecretario en cuanto al artículo 40.

Formulé la pregunta para que quedara registrada en la versión taquigráfica la interpretación dada por el Poder Ejecutivo.

SEÑOR SERRA.- En primer lugar, voy a contestar la pregunta que hizo el señor senador Heber relativa a información de los residentes. No tengo claro si se trata de una afirmación del doctor Gianni Gutiérrez o de una interpretación del señor senador Heber, quien dijo que la información que va a recibir la administración tributaria de los residentes uruguayos iba a ser remitida al exterior. Esto no es así; la única información que se remite al exterior es la de los residentes de cada uno de los países. Quiere decir que la Dirección General Impositiva va a recibir la información de los residentes de los países A, B y C y de Uruguay, y va a trasmitir al país A la información de los residentes del país A, al país B la de los residentes del país B y al país C la de esos residentes, pero jamás les va a trasmitir la información de los residentes uruguayos, por una razón obvia: sencillamente, no la necesitan.

La otra observación que hizo el señor senador estaba vinculada con un comentario del doctor Gianni Gutiérrez, calificando como penalización a las sociedades *offshore*. El ejemplo que ponía era que a las sociedades *offshore* tenedoras de acciones uruguayas se les triplicaba la tributación. Ese fue el único ejemplo de penalización que se puso, pero vamos a ver la justificación de esa triplicación de la tributación de estas *holdings*, que lo que hacen es ser tenedoras de acciones de sociedades anónimas uruguayas. Si esa *holding* fuera una sociedad anónima uruguaya que, a su vez, fuera propietaria de otras acciones de sociedades uruguayas, en el momento de vender esas acciones tributaría sobre bases reales, o sea, pagaría el impuesto como cualquier hijo de vecino, liquidaría el IRAE por su renta real y pagaría el 25 %. ¿Qué venía sucediendo hasta ahora, hasta antes de aprobarse la ley? Estas *holdings* radicadas en paraísos fiscales tenían una tributación preferencial del orden de una renta estimada del 20 %, y con una tasa del 12 % como la actual, tienen una tributación efectiva del 2,4 %. Entonces, claramente, el doctor Gianni Gutiérrez razona que le están triplicando la tributación a las *holdings* porque de 2,4 % pasan a pagar una tributación de 7,5 %, y que de esa manera vamos a espantar a las *holdings* panameñas propietarias de acciones uruguayas. No, no es así; lo que estamos haciendo es equiparar la tributación de estas sociedades *offshore* a la de las sociedades anónimas domésticas porque nos parece que no hay razón para conspirar en contra de nuestras propias sociedades. Tan así es que esta norma funciona con una naturaleza antiabuso; ese es un tope que tienen para tributar. Si estas *holdings* transparentan y demuestran fehacientemente cuáles son sus ventas, el Poder Ejecutivo tiene facultades para liquidar la tributación sobre bases reales y no sobre una venta ficta.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Con respecto a la facultad de enviar información solamente de aquellas sociedades que tuvieran más de USD 250.000, no fue comentado que dicha potestad existe solo para el primer año del envío de la información, y el Poder Ejecutivo va a utilizarla, es decir, no va a enviar información en el caso de que los activos sean menores a esa cifra. Quiere decir que va a hacer uso de esa facultad, que fue establecida solamente para el primer año.

SEÑORA PRESIDENTA.- Les agradecemos la información brindada y les solicitamos que nos dejen los documentos a los que se hizo referencia.

(Se retiran de sala el señor subsecretario de Economía y Finanzas y asesores).

(Ingresa a sala el doctor Leonardo Costa)

–Muy buenos días. Le agradecemos el haber aceptado la invitación y nos disculpamos por la demora.

¿El señor senador Heber tiene algún planteo para realizar antes de que le cedamos el uso de la palabra a nuestro invitado?

SEÑOR HEBER.- No, señora presidenta.

SEÑORA PRESIDENTA.- Entonces, tiene la palabra el doctor Costa.

SEÑOR COSTA.- Muchas gracias, señora presidenta, por la invitación de la comisión. Nosotros habíamos participado en calidad de profesor de fiscalidad internacional en la comisión de la Cámara de Diputados. Naturalmente, el proyecto de ley sufrió algunos cambios. Quizá sea bueno desde el punto de vista conceptual, y sin entrar al detalle del articulado porque seguramente el subsecretario y su equipo ya lo habrán hecho, analizar con una mirada un poco más global el proyecto.

La OCDE ha establecido los mecanismos de evaluación de países a través de ciertos criterios que se encuentran establecidos en sus manuales, y a lo largo y ancho del mundo todos los países que han adherido al foro global –como lo ha hecho el Uruguay–, de alguna manera, se van sometiendo a estas reglas. Vale destacar que esas reglas tienen tres grandes capítulos: uno tiene que ver con la disponibilidad e intercambio de la información bancaria automática y bajo pedido; otro sobre normas de identificación de beneficiario final y, por último, un tercer set de normas que tiene que ver con la real participación y el intercambio efectivo del país en información automática. Se hace una evaluación, Uruguay ya la ha pasado. Los países pueden caer en cuatro categorías: cumple; cumple mayormente; cumple parcialmente; o no cumple. Uruguay se encuentra en la segunda categoría como gran parte de los países del mundo, que cumplen mayormente. Se entiende que los países que cumplen mayormente son los que de alguna manera han adherido a los estándares internacionales. Entre los países que no han adherido a estos estándares y que están en el tercer escalón, los que cumplen parcialmente, se encuentran Curazao, Panamá y algunos otros; nombro básicamente estos dos porque tienen que ver con la zona de las Américas y con servicios profesionales y financieros que tradicionalmente se consideraban servicios de tipo *offshore*. Hace unos veinte días participé de un foro de la OCDE sobre capacitación para evaluadores de países en Washington y de hecho va a ver uno para idioma español en Chile en los primeros días de marzo. Si bien Curazao se encuentra en esa categoría la semana pasada la OCDE estableció este nuevo mecanismo y se encuentra en proceso de revisión. ¿Cuál es el principal objetivo de estas normas? Ver si de alguna manera los países tienen la disponibilidad de intercambiar información bancaria, en forma automática y bajo pedido, qué posibilidad tienen los países de cumplir con la convención multilateral de asistencia tributaria y, finalmente, qué identificación de beneficiario final tienen.

Esas son las normas que uno puede decir son las nuevas reglas del juego a nivel mundial que, incluso, aplican a países más poderosos que muchas veces se cree que pueden estar por fuera de todo esto como es el caso de Estados Unidos. El GAFI –Grupo de Acción Financiera Internacional– hace unos quince días emitió el reporte sobre evaluación de Estados Unidos. Una de las fuertes críticas que se hace al sistema americano es el de identificación de beneficiario final, en donde le dicen directamente que el país no estaría cumpliendo con las normas del GAFI en cuanto a identificación de beneficiario final. En definitiva, en la identificación de beneficiario final estoy sabiendo quién es la persona física, el hombre o la mujer de carne y hueso que detenta el origen de fondo y el origen de la riqueza.

Uno puede pensar que ese país tiene otra capacidad de manejo político para eventualmente adherir o no a estos sistemas, pero hay un tema que no es menor y es el efecto de los bancos corresponsales. ¿Qué son los bancos corresponsales? Son los bancos intermediarios en transferencias de dinero que se hacen, por ejemplo, para el pago de exportaciones de Uruguay hacia Europa; en dólares pasan necesariamente por un banco americano. Esos bancos corresponsales son

los que de alguna manera empiezan a mirar con mayor detenimiento las jurisdicciones de alto o bajo riesgo tanto para el lavado de dinero como por temas tributarios. En esto quiero ser muy claro: la OCDE, cuando habla de beneficiario final, hace una remisión expresa al beneficiario final del GAFI. O sea, las normas de la OCDE no innovan en esto y dicen: se considera beneficiario final a aquella persona física que está detrás de una empresa o cadena de empresas que tenga más de un 25 % como estándar. Claramente esa es la norma de la OCDE que toma el GAFI y la de este último es la que va a reinar en todo esto.

Por eso decía que lo que le ha pasado a Estados Unidos hace unos días implica una fuerte revisión tanto a nivel de la OCDE como del GAFI. Y los bancos corresponsales son los que van a mirar esas cosas. Entonces, en vista de todos estos temas de blanqueos que se están dando en Argentina, en Chile, en Perú, en Italia, en Francia –básicamente en todo el mundo hay un sistema de blanqueo, de sinceramiento fiscal, etcétera–, en este nuevo mundo, a partir de 2018 –fecha en que Uruguay, como adoptante en segundo término de estas normas va a intercambiar información–, además de pedir el origen de fondo, de saber el beneficiario final, también va a pedir si el dinero que se está depositando en esas cuentas de alguna manera tributó en el país de residencia del titular. Vale decir que si yo soy uruguayo, los bancos me van a preguntar: ¿Usted por esto efectivamente ha pagado? De lo contrario, me pueden decir: «Mire, como yo no tengo claro si usted pagó en su país, yo no quiero ser parte de un mecanismo que pueda ayudar a los países a evadir impuestos».

Este set de normas –que tienen que ver, reitero, con beneficiario final e intercambio de información– claramente forman parte de un nuevo paradigma de fiscalidad, de previsión de lavado de dinero, pero diría que es una nueva forma de inversión y de ver el mundo para los organismos internacionales y para los bancos corresponsales.

Dicho esto, faltaría una pata –hay un proyecto de ley que se debe ver con detalle, y es el de prevención de lavado de dinero que acaba de ingresar al Parlamento– y tiene que ver con la creación del delito fiscal como precedente del lavado de activos. Todas estas normas hacen que los ciudadanos naturalmente se vean bajo el escrutinio de que «ya no soy narcotraficante», «no soy un individuo que le paga a un Gobierno para que haga o deje de hacer algo, sino que además cumplo con mis obligaciones fiscales».

A la prueba está que esto se ha vuelto un paradigma tan importante en materia tributaria que las multinacionales incluso se están viendo cada día más constreñidas a tener una conducta tributaria ejemplar. Ayer se aprobó en Francia la tasa *Google* y de alguna manera lo que viene a decir es que estas inversiones que van y vienen a países de tributación exterior tenemos que controlarlas. No en vano cuando se hacen los análisis de conductas fiscales agresivas se puede ver, por ejemplo, a nivel de la Unión Europea, casos de marcas de paradigma de lo popular – *Apple, Starbucks*–, empresas que localizaban sus inversiones en lugares de baja o nula tributación para obtener mayores réditos. Ese mundo, a menos que Estados Unidos tome un liderazgo muy fuerte a partir de la elección de su nuevo presidente para destruir este paradigma –que puede ser un escenario, pero no sabemos realmente hasta cuándo puede estar constreñido para hacer eso– es el que de alguna manera da lugar a este proyecto. Con esto queremos decir que hay cuatro capítulos de los cuales tres tienen que ver con lo que estamos diciendo y uno no.

Claramente el primer capítulo que tiene que ver con el fin del secreto bancario, por lo menos, como lo conocimos y el envío de información financiera por parte de entidades financieras a la administración tributaria para que a partir de ahí se envíe al exterior a los países de la residencia donde están los depositantes aquí en Uruguay, forma parte de ese esquema. Nos podríamos preguntar, si es en su totalidad. Probablemente no, pero el espíritu es ese. Tenemos algunos artículos que podrían estar apartándose de eso. El espíritu, reitero, del primer capítulo es ese.

Podríamos preguntarnos si el país tiene capacidad para aprobar esta norma en las condiciones actuales o mejoradas. Por supuesto que la soberanía, hoy en día, sobre todo en lo que tiene que ver con la política fiscal, está muy limitada a los organismos internacionales y a los bancos corresponsales. Nos guste o no es un dato de la realidad. El constreñimiento que tienen todas estas instituciones como la OCDE, el GAFI, el Fondo Monetario Internacional, el BID se alinearon para esto. Suponiendo que el país haya entrado en una etapa de resistencia política a todo este nuevo mundo, el problema está que en que estos bancos corresponsales son los segundos exigentes de esto. Entonces, si los países no intercambian información, de alguna manera los van a mirar como países

de alto riesgo, van a ser mirados con un escrutinio especial con lo cual a los uruguayos y a las empresas uruguayas se les puede complicar a la hora de hacer transacciones internacionales.

El segundo capítulo relativo al beneficiario final está también en la misma lógica, con algunas cuestiones más técnicas que se apartan un poco del criterio de la OCDE, pero tienen el mismo espíritu. Personalmente, no entendemos cuál es la razón de mantener las acciones al portador, porque estamos teniendo dos registros de acciones nominativas y al portador donde registramos a los que están detrás. Las acciones al portador, conceptualmente, no existen más. Podrán decirme que si al final todo el mundo se registra, no cambia nada. Sí, pero creemos que al país le haría bien decir que no tiene más acciones al portador. Uno de los aspectos que miran los bancos internacionales es si el país tiene o no acciones al portador. En este caso sí tiene, pero se registra el beneficiario. Hubiera sido una oportunidad eliminar esas acciones al portador que creemos que no le aporta nada en este nuevo sistema de beneficiario final.

El otro tema es el 15 % versus el estándar del 25 %. Debemos decir que se mejoró, porque era del 10 % en el proyecto original del Poder Ejecutivo y se mejoró al 15 % especialmente para aquellas empresas que puedan actuar en Uruguay en las condiciones que deben registrar del beneficiario final que de pronto tienen muy atomizado su nivel de accionistas. Reiteramos que Argentina está en el 20 % y en el resto de la región en el 25 % de exigencia.

La otra duda que existe es si todo el mecanismo que se crea con la intervención notarial, etcétera, no es un poco engorroso y costoso pero, bueno, más allá de eso, esos son los temas sobre los que me voy a referir.

Finalmente, el otro capítulo que también entra en esta lógica es el último que habla de precios de transferencia. Este capítulo tiene que ver con una exigencia a la que también adhirió el Uruguay, que es el mecanismo BEPS, que refiere al compartimiento de bases tributarias y distribución de ganancias. Este mecanismo prevé que cuando haya estudio de precios de transferencia, los países van a tener que intercambiar. De alguna manera, los artículos 64 al 68 están dentro de esa lógica y no veo observaciones técnicas al respecto.

En cuanto al primer capítulo, que hace al secreto bancario, quiero hacer alguna referencia puntual de agregados que se hicieron en la Cámara de Representantes respecto del proyecto original del Poder Ejecutivo. Una de las cosas que se agregó correctamente en el artículo 1.º es cuando se dice lo del saldo o valor de la cuenta al cierre del año civil así como su promedio anual durante el año referido o en el caso de la cancelación de la cuenta, la cancelación de la misma. Lo de la cancelación de la cuenta es razonable porque si yo cerraba mi cuenta a mitad de año podía no tener cuenta bancaria en ninguna parte del mundo. Entonces, la cancelación parece ser razonable incluirla dentro de este criterio.

Cuando uno mira los criterios de la OCDE se habla simplemente de saldo o valor de la cuenta al cierre del año civil y no menciona el promedio. Lo del promedio tiene mucho más que ver con un tema que es de recibo para la administración tributaria local, es decir, que sea para el cumplimiento de los criterios de la OCDE. Naturalmente, los promedios mensuales son muy útiles para la administración tributaria respecto al contralor de las declaraciones juradas, los picos de depósitos que pueda haber y la congruencia de esos datos con el pago de IRPF, IRAE o cualquier otro impuesto.

Si uno lo pone en esos términos, considerando que esta es una norma de contralor fiscal y no de exigencia de la OCDE, es correcto. Si estuviera en la administración capaz que me gustaría tener en línea la cuenta del banco, si ello fuera posible. De todas formas, me parece importante decir que esto no entra dentro del criterio de la OCDE pero sí el resto del artículo 1.º

Por otro lado, se agregó la definición de residencia y algunas normas de la debida diligencia, aspectos que son correctos. Me consta que el Poder Ejecutivo está trabajando con todos los sujetos que van a reportarse a un banco o a la bolsa de valores, que es un proyecto de decreto que de alguna manera despeja un temor que planteamos en la Cámara de Representantes cuando fuimos citados, en cuanto a cuáles van a ser los montos, los umbrales a partir de los cuales se va a hacer intercambio de información. Respecto al proyecto de decreto, me han dicho técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas que se van a respetar los USD 250.000 y los USD 1:000.000 que establece el CRS, lo que es

una muy buena señal porque había un gran temor en plaza de que se bajaran esos umbrales y por lo tanto se pidiera más información.

Creo que eso está en consonancia con lo que son las normas y es una muy buena noticia que el Poder Ejecutivo esté en línea con el CRS.

SEÑOR HEBER.- ¿Es por un año que se va a establecer esa cláusula?

(Intervención del señor senador Heber que no se oye).

SEÑOR COSTA.- Sería importante para el Uruguay mantener los criterios del CRS en forma permanente. No creo que sea buena idea bajar esos criterios. Precisamente, se está utilizando este mecanismo para el contralor tributario interno, lo cual puede ser legítimo. Si fuera así, habría que decirlo en esos términos. Veo con buenos ojos que se mantenga el criterio de la OCDE porque creo que así el Uruguay está a tono con las normas internacionales y además no le exige más a los no residentes que a los residentes. A ver si me explico con esto señor senador: si yo le digo a los no residentes que les voy a intercambiar información a partir de doscientos cincuenta o del millón según corresponda y a los contribuyentes locales se lo voy a hacer por debajo de eso, de alguna manera los estoy castigando. Si ese fuera el mecanismo me parece que hoy la administración tributaria tendría excesivas potestades para que los contribuyentes pudieran ser fiscalizados. Si ese fuera el mecanismo –por supuesto que esa sería una decisión política y yo hablo desde una postura técnica– me parece que debería ir de la mano de normas tuitivas del contribuyente. Habría que repensar absolutamente todo el proceso contencioso tributario porque es un debe. Incluso digo más, el Código Tributario del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias –CIAT–, que no es precisamente del sector privado, tiene más normas tuitivas que nuestro código tributario. De alguna manera, en los años setenta tuvo modificaciones pero al final nunca fueron en favor del contribuyente. Me parece que este es un debate que el Estado se lo debe a los contribuyentes, especialmente a los buenos, pero también a los malos. Cuando hablo de malos contribuyentes me refiero a los que están cometiendo un delito de defraudación tributaria a sabiendas, conozca las consecuencias de sus actos.

Las definiciones que siguen están correctas. Creo que el capítulo primero está bien, salvo porque pienso que los plazos y los doscientos cincuenta el millón de dólares deberían ser permanentes. Leí en la prensa que por lo menos hay un compromiso de dejar fuera del secreto profesional el del asesor tributario general, abogado y/o contador –aunque no se habló de un contador– de las disposiciones del artículo 17. De acuerdo a lo que leí en los medios, el Poder Ejecutivo asumió ese compromiso por lo menos ante la Cámara de Representantes –hecho que me consta porque conozco al subsecretario– y creo que hay que remarcar que tiene que estar vigente. Como decía el otro día un periodista, el secreto del periodista es al secreto del abogado lo que la noticia es al Estado de derecho. De alguna manera creo que hay que mantener esa salvaguarda y no por el abogado porque muchas veces eso se malinterpreta, el secreto no es del abogado sino del cliente. Salvando eso, ya que hay un compromiso que espero que se mantenga, pienso que no habría mucho para hacer.

Con respecto a la identificación del beneficiario final está el tema del 15 %. El estándar es mayor. Reitero, está presente la conveniencia política de mantener o no las acciones al portador. La verdad es que no entiendo mucho por qué la mantienen porque me parece que no tiene mucho para aportar. Es muy importante lo que incluyeron en cuanto a las sanciones en el sentido de graduar la sanción del código tributario. Dice que hay hasta un máximo de mil veces la infracción que contraviene. Es muy importante ver los atenuantes que puedan existir, en especial porque muchas sociedades tienen gente en el exterior, los trámites para modificar las acciones pueden ser largos. Vivimos en un mundo donde los temas notariales y las apostillas llevan tiempo y cuestan dinero. Habría que revisar si los plazos son correctos.

Para terminar me voy a referir brevemente al tercer capítulo, que quizá sea el más polémico y tiene que ver con las entidades de baja o nula tributación. Yo a esto le llamo el «efecto Panamá *Papers*», porque así fue presentado por el Poder Ejecutivo cuando envió el mensaje original del proyecto de ley. Estas sociedades de baja o nula tributación de alguna manera se multiplicaron en el Uruguay y tienen un número importante fruto y obra de la propia reforma tributaria de 2007. Cuando se gravó a las empresas constituidas en el exterior como contribuyentes del impuesto a las rentas de no residentes, yendo al 12 %, hizo que muchas de las inversiones, incluso de uruguayos –especialmente

de los balnearios–, se hicieran a través de panameños. Cuando en 2011 el Poder Ejecutivo estableció la obligación de inscribir las acciones al portador en el Banco Central del Uruguay, muchos también lo hicieron a través de sociedades de baja o nula tributación, mayoritariamente –diría yo– panameñas por un tema de idioma, aunque hay alguna otra como Delaware, etcétera.

Por lo tanto, este es un cambio importante de las reglas de juego respecto de lo que se dijo tanto en 2007 como en 2011.

En el proyecto de ley, el Poder Ejecutivo estableció un mecanismo de transformación de esas sociedades a sociedades locales a través de la aprobación de un estatuto tipo, etcétera. Mi temor es el plazo del 31 de julio de 2017. Creo que seis meses en la vida de un ser humano es muy poco pero en la vida de las empresas es mucho menos, especialmente, si se debe proceder a la venta de un día para el otro con gente del exterior que tiene que tomar decisiones. Además, se debe partir de la base de que no son seis meses, sino cinco, porque claramente en enero es muy difícil tomar estas decisiones. Creo que en algún momento el Poder Ejecutivo deberá pensar –quizá no en esta iniciativa por las razones de urgencia que hay sobre su aprobación– en extender el plazo a todo el año 2017. Todo el mundo está nervioso, preguntándose si estos cambios llegarán o no. Además, hay que ver cuáles son los requisitos de aprobación urgente y simplificada a que se refiere el proyecto de ley y si eso efectivamente permitirá a la persona ingresar en el nuevo estatuto, hacer la transformación, etcétera.

La exoneración del impuesto a las rentas de no residentes y del impuesto a las trasmisiones patrimoniales es un aliciente muy importante en este cambio de las reglas de juego porque, a quien compró un inmueble con una panameña se le está diciendo: «Te voy a obligar a pasar a otro instrumento pero no te voy a cobrar impuesto». Con esto quiero decir que se matiza mi comentario anterior sobre el cambio de las reglas de juego. Quizá esta alternativa fuera un poquito más larga.

También es cierto el cuestionamiento que se ha hecho sobre por qué los inmuebles no se tienen a nombre de una sociedad anónima. En este sentido, hay un dato que es real. Mucha gente usa sociedades, no por razones espurias, sino por razones de planificación patrimonial. ¿Qué significa? Por ejemplo, tengo tres hijos, dos familias o lo que fuere y tengo que tratar de dejar en vida distribuido mi patrimonio para evitar que los sucesores entren a dividirlo de manera caótica. Creo que los instrumentos societarios aportan muchísimo a eso, conociendo al beneficiario final, con las normas de total transparencia, etcétera. La gran pregunta que uno se hace es si eso se puede hacer con una sociedad anónima local, especialmente cuando se tienen activos en el exterior o cuando no hay activos en el Uruguay. La diferencia de tasa del 25 % al 12 % sin duda que representaba un aliciente para hacerlo con este tipo de sociedades; el castigo que se hace ahora de llevarlo al 25 %, más el 5,25 %, más el 3 % de patrimonio, inhabilita el mecanismo. Considero que el Parlamento debiera pensar en un instrumento específico, con las normas uruguayas y con sociedades con objeto único –por ejemplo, inmobiliario– que permitan a todo el mundo tener esos activos para planificación familiar y patrimonial con las mismas reglas de transparencia que se exigen para el resto, pero con una alícuota diferente a lo que sería el impuesto a la renta de actividades empresariales del 25 %, especialmente porque aquí hay muy poco para deducir. Es una tasa efectiva bastante fuerte.

Si se lograra contar con este mecanismo, sería también una forma de promover el sector inmobiliario.

Me parece importante decir a la comisión que este planteo parte de la base de que, en este nuevo mundo –y especialmente tomando como referencia lo que sucede en Argentina con el sistema de sinceramiento–, yo argentino que tengo inmuebles en Uruguay, no podría pensar en no tenerlos declarados. ¿Por qué? Porque a todos estos contribuyentes se les ha dado la oportunidad de declarar sus activos. Por lo tanto, creo que en este nuevo mundo la idea es que todo el mundo declare lo que tiene que declarar, pero que tampoco se le aten las manos a poder planificar sucesoriamente su patrimonio.

Esta expresión de deseo no tiene por cuenta frenar este proyecto ni mucho menos porque no tengo la capacidad ni la vocación, sino que me parece que se debería pensar en alternativas para el país, que cumple con ese objetivo histórico de ser receptor de inversiones inmobiliarias, transparentes,

con intercambio de información, es decir, con las mismas reglas que le estamos pidiendo a todo el mundo. Por tanto, se debería promover algunos mecanismos en ese sentido.

SEÑORA PRESIDENTA.- Le agradecemos la información brindada.

(Se retira de sala el doctor Leonardo Costa)

(Ingresa a sala el escribano Jorge Machado)

–La Comisión de Hacienda tiene el gusto de recibir al escribano Machado, vicepresidente de la Asociación de Escribanos del Uruguay, a quien le pedimos disculpas por la demora. Le cedemos el uso de la palabra.

SEÑOR MACHADO.- Gracias por invitarme. No vengo a aportar temas políticos, sino técnicos. Mi rol como gremialista y vicepresidente de la Asociación de Escribanos no me trae hoy aquí, sino que vengo a tratar de aportar aspectos técnicos. No me corresponde a mí tomar decisiones de tenor político, pero sí darles una mano en las cosas que uno como docente de derecho ve que en la vida práctica no van a funcionar. No son muchas las cosas que he seleccionado, pero hay algunas que pueden tener consecuencias graves en su aplicación. Yo veo la ley en la calle, en el piso, en donde se va a aplicar. Lo cierto es que fui la persona que el año pasado y el anterior, salió a enseñar la versión anterior en los diecinueve departamentos y me encontré con los colegas del país que me planteaban dificultades. Como docente, tuve que enseñar cómo aplicar esta ley porque implica un cambio trascendente y muy grande.

En este nuevo proyecto de ley, en algunos aspectos, se introducen mejoras pero, en otros, no. Además, se generaliza este medio de pago que antes solamente era para algunos negocios y, ahora, se lo hace obligatorio para todos. Por lo tanto, esta es una ley ampliatoria del ámbito de aplicación de la primera. Esta es una decisión política y, por lo tanto, no tengo un pronunciamiento a favor o en contra; simplemente, quiero hacer referencia a aquellos aspectos que será imposible aplicar o que van a traer grandes dificultades o que tengan como consecuencia que tres o cuatro juzgados fallen diferente sobre el mismo aspecto; eso es lo que me preocupa.

Para empezar, no me voy a referir a los temas de mayor importancia sino que voy a ir directamente a los artículos 36, 40 y 41, que son los que presentan mayor dificultad y que, en realidad, estaban prorrogados, junto al artículo 35 que, en realidad, no presenta mayores problemas porque se eliminó la distinción según los sujetos, lo que traía dificultades de aplicación porque era de difícil comprensión. Lo cierto es que costaba mucho hacer entender a la gente eso de la distinción y, por lo tanto, esa eliminación es muy bienvenida.

Antes que nada, quiero decir que estoy de acuerdo con el texto en general pero, con respecto al artículo 36, no entiendo por qué se le da un régimen diferente al de los artículos 40 y 41. En el artículo 36 quedan comprendidos muchos más negocios que los que se incluyen en el 40 y en el 41. En el artículo 36 queda desde una bicicleta, hasta un tractor para el campo, la venta de un comercio o de un establecimiento lechero, la cesión de un crédito y la venta de cualquier tipo de maquinaria agrícola que, como saben, tienen valores importantes. Todo esto queda comprendido en el artículo 36 porque no son inmuebles y tampoco automotores y, por lo tanto, no están incluidos en los artículos 40 y 41. Por lo tanto, me llama la atención que tanto en el proyecto de ley original, que está actualmente sancionado, como en éste, no se establezcan los mismos medios de pago que para los artículos 40 y 41. Además, este artículo tiene un agregado que se hizo en la rendición de cuentas, relativo a los pagos entre las sociedades comerciales y los socios –del socio a la sociedad y de la sociedad al socio–, dentro de lo cual está el aporte inicial que es el que debe hacerse cuando la sociedad está naciendo. Como podrán imaginar los señores senadores, es totalmente imposible que una sociedad que se está formando y firmando un estatuto o un contrato social según el tipo, pueda tener una cuenta bancaria porque ningún banco abriría una cuenta a una persona que todavía no existe. Entonces,

¿cómo hace el socio para hacer el aporte por transferencia bancaria, cuando la sociedad todavía no tiene una cuenta y tampoco puede tenerla? Por lo tanto, les pido que agreguen algún otro medio de pago que puede ser la letra o, si consideran que es mejor, un cheque común, para que estos negocios puedan realizarse ya que de lo contrario sería prácticamente imposible y se van a paralizar.

El artículo 40, en general, está bien. En las etapas en que se manejó a nivel del Poder Ejecutivo hubo varios proyectos.

En la ley que estaba vigente, pero suspendida, se había incluido expresamente la cesión de derechos hereditarios. Luego, en un proyecto que se manejó antes que este, que fue el que finalmente vino al Parlamento, se había incluido en la cesión de derechos gananciales. Me interesa resaltar esto porque al generalizarse –decisión política que vamos a respetar todos porque está tomada por aquellos que tienen la legitimidad de la ciudadanía– se elimina la mención expresa a la cesión de derechos hereditarios. Esas cesiones implican universalidades, es decir, que adentro de una cesión de derechos hereditarios, que es aquel paquete de bienes y de deudas que deja una persona que muere, puede haber inmuebles, pero puede no haberlos; puede haber muebles, puede no haberlo; puede haber deudas, puede no haber. Incluso, por definición legal el propio Código Civil dice que no se pueden determinar cuáles son los elementos que lo componen porque si no deja de ser negocio. Entonces, me parece a mí que si se dejan esos dos negocios no vamos a saber si se aplican los artículos 35, 36, el 40 o 41, o si no me sirve ninguno para esos negocios, los saco, porque acá me dice que se trata de cualquier negocio jurídico referido a bienes inmuebles y no toda cesión de derechos hereditarios o de gananciales –que son los que quedan cuando se disuelve un matrimonio, sea por divorcio, separación de bienes o fallecimiento de uno de los cónyuges– no necesariamente hay bienes inmuebles. Y si los hay generalmente están acompañados de otra clase de bienes e, incluso, de deudas. Por lo tanto, es importante que se mantenga esa redacción anterior, que el propio Poder Ejecutivo manejó, pero sin estropear la intención de generalizar, no quiero modificar la intención legal, vale decir, que si quieren generalizar, lo haga, pero después de ello agrego estos dos negocios expresamente, porque no hacen referencia a bienes inmuebles expresamente; puede tenerlos o no, pero siguen siendo el mismo negocio y un mismo negocio no puede tener dos sistemas de pago distinto, más cuando quienes lo hacen no saben qué es lo que hay adentro. Esto es como una bolsa escondida tipo sorpresita de cumpleaños: el niño elige la sorpresita y no sabe si le toca un pito o una corneta. Esto es así. Perdonen la vulgaridad pero mi deformación docente me hace usar ejemplos de la vida cotidiana.

Luego, tenemos el artículo 41 que el Poder Ejecutivo en la redacción que ustedes han acompañado, se refiere a adquisición de vehículos motorizados. En Uruguay siempre se habló de vehículos automotores, la denominación de motorizados es una innovación, aunque de todos modos el nombre no hace a la cosa. No nos molestó para nada, porque bueno, yo soy Jorge, y si me llaman Pedro, sigo siendo yo, o sea, que el nombre no hace a la cosa.

Tengo un problema con este artículo no porque se hayan equivocado los técnicos, sino porque hay un problema de copia. En el repartido que yo les di marqué en amarillo dos incisos que dicen exactamente lo mismo. Si bien de un inciso se sacó de un lado y del otro –y tengan presente que se venía copiando una parte del artículo 40 y la parte final tenía que ser idéntica, porque se parte de la base de que si no cumple con el medio de pago necesario no podrá inscribirse–, se elimina la nulidad y se sustituye por la no inscripción y el bien queda afuera del comercio de los hombres. Me parece que en algunos de estos negocios de automotores actúan escribanos de bajo poder adquisitivo que van a trabajar por cualquier moneda.

No crean que todos los escribanos tienen alto poder adquisitivo. Hay aproximadamente 7500 miembros en mi gremio y les puedo decir que entre un 40 % y un 50 % del total, no llegan a recibir un salario mínimo necesario que les permita tener una vida digna. Si bien hay escribanos en el gremio que están muy bien económicamente, la mayoría de los escribanos son personas muy pobres. Quizás sea de los primeros en decirlo, pero doy la cara a la realidad que vivimos. Los tiempos cambian, estamos en una época así, y puedo decir que en mi gremio están todas las clases sociales presentes.

De pronto los toman como empleados, como comerciantes, y ahí puede suceder cualquier cosa. Entonces, lo que puede ocurrir es que estas negociaciones queden fuera del comercio de los hombres y de la ley registral. Puede ser el dueño pero el día que quiera vender no podrá porque su título no entró al registro por más que cumpla con todos los medios de pago adecuados. Además, su título no es oponible frente a terceros. Vale decir que los embargos o los libres gravámenes del anterior

propietario pueda tener y que figuran en el registro recaerán sobre el vehículo y no tendrá ninguna defensa.

En el inciso final –como bien lo establece el Poder Ejecutivo– se dice que pagando la multa, que es importante, se puede inscribir. Esta solución figura en el artículo 40, pero se da también en el 41. Lamentablemente se ve que enviaron a algún funcionario a pasarlo, pero lo hizo mal, en tanto se repite el mismo inciso dos veces. Los textos que figuran en amarillo dicen exactamente lo mismo, más allá de que hay un cambio de palabras al final. La expresión «certificación notarial adjunta» y «certificación notarial al pie» quieren decir exactamente lo mismo.

Por otro lado pusieron este final en lugar del que yo transcribiera en letra roja, que está copiado del artículo 40, que es exactamente el que viene después porque la parte final era igual en los dos artículos. No sé si soy claro al expresarme. Ante cualquier duda pido que se me interrumpa.

Ahora bien, normalmente cuando sale una ley que revoluciona la negociación –y acá no estoy haciendo referencia a un artículo pero ya tuvimos problemas– se ponen transitorias para decir qué pasa con aquello que se firma después, antes, o que se firmó antes pero termina de cumplirse después. Estas son las tres posibilidades que hay. Esto no me toca definirlo a mí como intérprete, sino que debe definirlo el legislador.

Esto no figura en el proyecto de ley y, por lo tanto, a modo de ejemplo pongo un artículo. Puede ser otra la decisión legislativa y no vengo a imponer, pero entiendo que sí debe existir un artículo que decida qué pasará con aquellos negocios que se otorguen antes de la entrada en vigencia –que en este caso esto entraría el 1.º de julio– y su etapa de cumplimiento, porque hay financiación o una entrega posterior en el tiempo.

Entonces, si el negocio culmina después y aplico la ley a partir del momento de su aprobación, una solución podría ser tener en cuenta las normas de las ley por la parte no cumplida y otra, la más común en el mundo, es que la ley se aplica para aquellos negocios que se firmen a partir de la entrada en vigencia de los artículos. De cualquier modo, entiendo que eso tiene que estar en cualquier ley porque si no empiezan las idas y venidas.

Como saben existe la autonomía del Poder Judicial. Por lo tanto, puede suceder que haya un abogado con mayor oratoria o literatura que el otro, que convenza al juez más que el otro. De esa manera, podrían existir tres casos exactamente iguales con tres jueces que fallen tres cosas diferentes.

Esa autonomía no puede llegar tan lejos. El Poder Legislativo debería decir que no, que le deja autonomía pero la norma general es esta y hay que aplicarla.

Me preocupa lo siguiente. Por más que voten este proyecto de ley mañana, no va a llegar a regir el 31 de diciembre, día en que comienza a regir la ley anterior. Hay un intento de prórroga por parte del Poder Ejecutivo basado en el artículo 45, norma que quedó agotada porque ya se usó para las prórrogas anteriores. Se demuestra que quedó agotado porque la última prórroga la tuvieron que aprobar ustedes mediante una ley, dado que el Poder Ejecutivo ya no tenía facultades para seguir prorrogando. Por una confusión –con buena intención porque nos viene bien a todos que esto se prorrogue– el Poder Ejecutivo sacó un decreto –apareció publicado ayer o anteayer pero la fecha es del día 14–, basado en un artículo perimido porque los plazos que se dieron fueron para prorrogar la ley original y ya vencieron. Por tanto, no sé si darán los tiempos para sacarlo o habrá que hacerlo con efecto retroactivo. Entiendo que se debería contar con una ley que suspenda los plazos hasta que ustedes puedan sacar esta ley en forma definitiva. Como dije, por más que se vote esta ley así, igual va a entrar en vigencia la otra.

Como gremio no vamos a aconsejar que apliquen el decreto. Sinceramente les digo de corazón que quisiéramos hacerlo, pero si le aconsejo a un escribano que aplique el decreto y luego a un abogado le conviene hacer caer eso con una nulidad absoluta –no se olviden que la ley vigente cuyos artículos comenzarían a regir el 31 de diciembre, establece como sanción la nulidad absoluta–, puede hacer caer el título y, entonces, el escribano se mete en tremendo lío. Perdonen por la

vulgaridad de mi lenguaje. Soy docente y normalmente les hablo así a mis alumnos porque si no, no me entienden. Por eso, he perdido el lenguaje elevado hace mucho tiempo y pido disculpas.

Como dirigente del gremio no puedo decirles que hagan caso a ese decreto porque después van a venir a darme palo a mí, me van a hacer una asonada en la puerta de la sede y estoy hablando de 7500 personas que no son pocas, sino demasiadas para esta tarea.

Por eso al final del informe agregué –está copiado del proyecto de ustedes, pero con menos artículos– un proyecto para que se pueda ganar tiempo. De pronto, si no se llega ahora, se podría sacar con media sanción un proyecto de prórroga, para que todos sepan que hay una intención de subsanar el tema y así tener una tranquilidad media porque el futuro no está escrito y yo estoy aquí hoy, pero mañana puedo no estar.

No hice referencia a las sanciones porque no vine a hacer reivindicaciones, vine como técnico, como docente de Derecho y soy el que tendré la carga de hacer un millón de kilómetros cuando se apruebe la ley para preparar a la gente de manera que aplique esto porque, lamentablemente, no hay muchos colegas que estén en la misma; somos muy pocos los que podemos hacer eso.

Les agradezco que hayan esclarecido este proyecto de ley que tiene muchas cosas buenas. Tiene un proceso dominial de las letras de cambio que, sinceramente, me marea. Lo digo porque, por ejemplo, si se usó una letra de cambio cuatro negocios atrás hay que hacer toda una historia, controlando toda la documentación, aunque no es nada grave y se puede hacer. Lo que a mí me preocupan son aquellas cosas que no se pueden hacer. Me preocupan aquellas cosas que pueden trancar negocios como el artículo 36. Quizás crean que se aplica a menos cantidad de negocios cuando en realidad es el más aplicado por los montos que maneja. El tiempo en el que el inmueble era el único bien que valía se terminó hace rato en este país; ahora hay bienes muebles que valen más que muchos inmuebles. Tenemos inmuebles de USD 20.000 y de repente se compra una de esas máquinas agrícolas que valen USD 130.000, USD 140.000, USD 150.000 o más. Esas máquinas tendrían que comercializarse aplicando los medios de pago del artículo 36 que son la transferencia bancaria. Con respecto a los bienes agrícolas les puedo decir que tengo clientes del interior a los que va a ser difícil convencer que hagan una transferencia bancaria, teniendo en cuenta que es complicado convencerlos para que abran una cuenta en el banco. Yo les digo la verdad porque voy a trabajar al interior, trato con toda clase de gente, y sé que en Montevideo todos están dispuestos a abrir una cuenta. ¡Ojo que los bancos no la hacen fácil! Cuando los comerciantes chicos van a abrir una cuenta en el banco porque quieren cumplir, les ponen tantos requisitos que no pueden abrirla. A eso van a tener que echarle mano; les paso la noticia para que hagan lo que puedan. Aclaro que estoy hablando del comerciante chico, no de las grandes superficies que manejan el mercado prácticamente en un solo negocio. No; estoy hablando del negocio chico que está desapareciendo, que es tan querido para los uruguayos.

Antes de terminar voy a contar una anécdota y me quedo a disposición de ustedes por si quieren preguntar algo y, si no, no los molesto más, porque sé que están cansados; he escuchado gran parte de esta ardua tarea y quiero decir que estos tres proyectos de ley que voy a tener que estudiar en su momento, son muy interesantes. Ya me había adelantado el presidente del Colegio de Contadores que se venían los tres, ya se sabía, por más que no habían dicho nada, ya que se había publicitado solo el referido a la Transparencia Fiscal Internacional. El otro día un paisano me decía que durante la crisis del 2002 lo agarró un banco cooperativo, había capitalizado, y terminó perdiendo prácticamente la mitad de lo que tenía. Es un hombre que todo lo que hizo, lo hizo ensuciándose las manos con tierra; no le cayó nada del cielo, y yo creo que a este tipo de gente todos los partidos políticos la respetan. Ese señor lo que pudo recuperar lo guardó debajo del colchón o lo dejó enterrado en una lata adentro de la tierra.

Un día vinieron a realizar un negocio con el dinero en una lata de Vascolet –recuerdan aquellas grandes– que se les había agujereado y por eso los dólares estaban todos mojados, pero el hombre no confiaba en los bancos. A veces a la gente de campo no se le puede cambiar la mentalidad. Cuando esta persona quiera comprar un tractor no sé si tendré que darle un medio de pago diferente. Por eso cuando empecé dije que me llamaba la atención que un artículo como el 36 que se refiere a la gran mayoría de los negocios –de 1.000 negocios contemplados en el artículos 36, habrá 20 con el

artículo 40 y 30 con el artículo 41–, porque puede abarcar un barco, una lanchita, un avión– se fuera todo para ahí. Por eso les digo que esto para mí es urgente.

El tema de la prórroga veremos cómo lo solucionamos, los uruguayos todos somos amigos de meter la pata, y en eso me incluyo. Cuando asumimos responsabilidades –ustedes tienen una responsabilidad más grande que la mía porque los siguen varios millones de personas y yo solo tengo 7500– sabemos que nos miran con una lupa y eso nos pone nerviosos a todos.

Simplemente lo que quiero decir es que vengo a darles herramientas para que ustedes puedan hacer mejor el trabajo; la decisión no es mía, es de ustedes.

El último curso que di me llevó dos horas más de clase, porque lo damos de manera distinta ya que no sabemos qué va a pasar.

SEÑOR CAMY.- Le pido disculpas al escribano porque teníamos una audiencia en el despacho con alguien del interior y por eso nos ausentamos por unos minutos.

Quizás ya quedó claro lo que voy a preguntar, pero me quiero quedar tranquilo. Al inicio de la sesión planteamos lo que a nuestro juicio genera inseguridad jurídica con relación al Decreto n.º 400/016 del 14 de diciembre de 2016, que requiere, urgentemente, una ley para proyectar lo que reza el texto del decreto.

Temprano, en esta jornada, cuando compareció el Ministerio de Economía y Finanzas lo consultamos y nos señaló que desde su biblioteca –aceptando que hay unanimidad en ello– quedaría cubierto con el proyecto de ley que se va a votar hoy en la comisión y el 29 en el Plenario, ya que no entró en vigencia en junio pasado y estamos en el período que establece la Ley n.º 19210.

Quiero preguntar desde el punto de vista técnico si efectivamente cree que en el marco, incluso, del espíritu y las ponderaciones que se han realizado en torno a este tema si se puede saldar la situación en ese lapso. En principio tenemos entendido, y lo digo expresamente por los planteamientos que se nos han realizado desde el punto de vista jurídico, que se necesita una ley expresa. ¿Cuál es su posición con respecto a esa otra biblioteca? Reitero que estamos todos contestes de la situación que se genera.

SEÑOR MACHADO.- A nivel de juristas no hay dos bibliotecas. El decreto no entró en vigencia, o sea que la biblioteca la están manejando contadores y economistas que los respeto en su tarea, pero reivindico la soberanía en la nuestra. Tengo 25 años de docente en la Facultad de Derecho en la Universidad de la República y creo que algo he aprendido de mis maestros –muchos los he perdido y los extraño mucho–, y hay reglas claras que no podemos cambiar.

Si se aprobara la ley que están tratando, no llegaría a regir antes de que entrara en vigencia porque estamos a menos de diez días del 31 de diciembre. La prórroga que está correctamente votada por el Poder Legislativo –con una corrección porque habían omitido poner la entrada inmediata y ahora quedó bien– hace que la Ley n.º 19.210, hoy sancionada, entre en vigencia el propio 31 de diciembre, o sea que ese día empieza a regir. Por lo tanto, no dan los tiempos, porque por más que votaran ahora y llamaran al Plenario –hablo hipotéticamente– se tiene que promulgar y publicar y pasan los diez días. Se podría haber agregado en el proyecto un artículo que dijera que rige a partir del 31 de diciembre de 2016 y entonces no pasaba nada, pero ese artículo que tendría que haber estado al final no está. Si lo agregamos ahora el proyecto tiene que volver a la Cámara de Representantes, que no sería mala idea, pero cuando se sancione va a retrotraer al 31 de diciembre. De todas maneras hay un período de nerviosismo.

Ahora bien, en cuanto a las facultades del Poder Ejecutivo para prorrogar la ley, obviamente les digo un no contundente. Les digo un no con dolor porque quisiera que se prorrogue para que esto se estudie con tranquilidad, se pueda aprobar lo mejor posible y nosotros podamos aplicarla lo mejor posible. Ahora, cuando se termina el plazo legal del artículo 45 –que estaba para dar prórrogas con respecto a la fecha inicial de la Ley n.º 19.210–, se agotó y a partir de ese momento, para dar una nueva prórroga se tuvo que mandar un proyecto al Poder Legislativo que finalmente lo aprobó.

Si no se pudo prorrogar por decreto del Poder Ejecutivo en aquel momento porque estaba extinguido, agotado ese artículo no puedo resucitarlo ahora –perdóneseme la expresión– para poder usarlo. Ojalá pudiéramos. No sé, iré a rezar a algún templo para ver si hago magia y que el Poder Ejecutivo pueda hacerlo. No podemos; esa es la realidad. Está la Ley n.º 19.210 que va a entrar en vigencia el próximo 31. Si ustedes aprueban este proyecto de ley va a haber un período ventana en el que va a regir la otra.

Por otro lado, me preocupa que la ley se apruebe con estos errores. Miren que no tomé la lupa para buscarle detalles. No, traje tres, cuatro o cinco cosas que son grandes y que van a crear enormes dificultades al momento de su aplicación. O sea, habrá tiempo de pulir otros detalles por otras legislaciones, pero para mí es inadmisible que una ley se apruebe en estas circunstancias.

No sé si fue suficiente lo que respondí para aclarar al señor senador.

SEÑOR CAMY.- Ha sido contundente. Solo quiero hacerle una pregunta más.

Si tuviera que aconsejarnos o darnos su opinión o sugerencia, consciente del marco de dificultad real en cuanto al tiempo que existe, ¿qué sugerencia, dentro de ese marco, se animaría a darnos? Reitero: me refiero a lo que puede aconsejarnos dentro del marco de las posibilidades existentes porque, hablemos con claridad, hay un tema que no podemos desandar, pues lo que se ha hecho, ya está. El tema es cómo podemos solucionar ese problema o, por lo menos, procurar el mal menor.

SEÑOR MACHADO.- Estoy de acuerdo con el señor senador Camy en el sentido de que tenemos que mirar para adelante, pues lo que se hizo mal, ya está y ahora hay que corregirlo.

El tema es que tenemos dos opciones. Una es votar esta ley y que salga todo mal. Igual vamos a tener un período ventana en el que va a regir la otra. Si no votan esta ley tal como está y se propone arreglarla, tal vez puedan agregarle un artículo final –además de lo que les aconsejé, que podrán ponerlo o no; es una decisión de ustedes– que diga que la ley regirá a partir del 31 de diciembre. Por lo tanto, por más que se sancione después va a retrotraer, porque el principio de que las leyes no tienen efecto retroactivo tiene carácter legal. Por ende, una ley puede modificar en ese sentido a la otra. Entonces, le puede dar carácter retroactivo por más que salga en febrero o en marzo. Obviamente, los operadores que trabajamos en esto vamos a estar nerviosos todo el verano, sobre todo por aquellos de las zonas turísticas del país porque no van a saber qué hacer. Si ustedes toman esa decisión, a esa gente le voy a aconsejar que cumplan la otra ley. Si luego se le da efecto retroactivo a esta, para asegurarnos por si alguno no se enteró –porque miren que a veces no se llega a todos los rincones del país; por lo menos lleva varios meses poder llegar–, creo que en el caso del que cumplió las diligencias de la nueva ley no hay ningún problema porque no cometió ningún pecado ya que, de acuerdo con la legislación existente, si utilizo los medios de pago que están en la Ley n.º 19.210, está bien hecho el negocio. O sea que tampoco es tan grave. El tema es llegar rápido a avisarle a la gente. Tenemos medios para comunicarnos con todo el país, porque en los diecinueve departamentos tenemos más de diecinueve filiales. En Colonia, por ejemplo, tenemos tres, y en Canelones cinco; depende del departamento el número de filiales que tiene la Asociación. A través de ellas llegamos bastante rápido, pero cuidado, porque tampoco llegamos en dos segundos. Nos manejamos con los medios de comunicación más nuevos, igual que los señores senadores, pero en estos días a la gente quizás no abre el correo.

SEÑOR HEBER.- Esta pregunta que hace el señor senador Camy es clave. Si sancionamos el proyecto de ley tal como está, para evitar demoras, no vamos a lograr el fin buscado. Si votamos la iniciativa con los defectos que tiene, no llegamos a evitar el período ventana, que se producirá por unos días, en los que regirá la ley cuya entrada en vigencia estamos prorrogando. Frente a esa situación deberíamos hacer las correcciones y agregar un artículo retroactivo al 31 de diciembre de 2016 para que, aunque se produzca el período ventana, cuando comience a regir la ley lo haga en forma retroactiva; de esa forma se podrá corregir la situación. Digo esto como reflexión para la comisión. Quizás esta última opción sea la mejor: hacer las correcciones de redacción que el escribano Machado sugiere, y agregar un último artículo estableciendo la vigencia de la ley al 31 de diciembre de 2016. De esta forma enviamos el proyecto de ley en forma rápida a la Cámara de Representantes para que en los primeros días de enero, o el propio 29 de diciembre, pueda sancionarlo, aunque su promulgación

va a demorar, con lo que igualmente tendremos vigente la ley cuya entrada en vigencia hoy queremos prorrogar.

Estoy haciendo un razonamiento en voz alta para tratar de encontrar una solución. Por esta razón me interesaba mucho que recibiéramos al escribano Machado para ver cómo podemos actuar para ayudar a que no se generen situaciones de incertidumbre jurídica en los negocios que se puedan estar haciendo en estos días.

SEÑORA PRESIDENTA.- Generalmente se dice que la Justicia, o quien sea, ante dudas, va a analizar las versiones taquigráficas para ver cuál es el espíritu, tanto del legislador como de lo que está previsto. En este sentido, más allá de que haya un decreto del Poder Ejecutivo –según lo hablado acá– o de que se apruebe la ley, que demorará unos días en entrar en vigencia, quisiera saber qué podría complicar si ustedes, como escribanos, actúan dentro de lo que se ha dicho durante toda la mañana, en el sentido de que, en realidad, el objetivo y el espíritu de esto es que la ley no entre en vigencia el 31 de diciembre y que sí empiece a regir lo que está previsto en el proyecto de ley. No sé si me explico.

SEÑOR MACHADO.- Entendí claro.

Nuestra intención, obviamente, es acompañarlo totalmente pero el tema es que en este mundo no estamos solos. La gente que hace negocios a veces tiene buena fe, pero otras no. No somos fabricantes de buena fe; cuidamos que la haya y controlamos a los que no la tienen, tratando de frenarlos. Para eso estamos los escribanos. Acá no tuvimos crisis hipotecaria como sucedió en Estados Unidos porque estamos nosotros. Perdónenme el delirio de grandeza, pero allá la falta de escribanos produjo la falta de contralor. El tema viene después de que se hace el negocio. Voy a inventar una hipótesis que es posible. Si el que vendió, al momento en que yo saqué los certificados, no tenía embargos, gravámenes ni hipotecado el bien, me quedo tranquilo de que el negocio quedó entre el comprador y el vendedor; estoy hablando de una compraventa, que es uno de los tantos negocios que existen. Pero puede suceder que, luego, el acreedor que tenía el primero y del que no tenía manera de enterarme porque no había entablado ninguna acción judicial o, por lo menos, no la había comunicado al registro como manda la ley –ni siquiera había una anotación preventiva de la *litis*, que es obligación del abogado comunicar, pero muchos no lo hacen–, pretenda llevar adelante su derecho atacando el bien que ya no es de su deudor. A este señor le va a servir argumentar la nulidad del negocio para que ese bien vuelva a ser de su deudor, y para eso va a atacar la escritura que yo hice diciendo que había una ley que imponía que se pagara con determinado medio de pago mientras yo permití que se pagara con tal otro. El juez no va a dudar porque por el artículo 10 de la Constitución está obligado a aplicar la ley y, si hay una contrariedad entre una ley y un decreto, va a aplicar la primera, como indica la Carta. Todos estamos obligados a actuar así.

Por ese lado no me quedo tranquilo; perdóneme, señora presidenta. Conozco este mundo, el mundo de los juicios, porque asesoro a varios abogados –aunque no lo soy– y soy especialista en derecho civil y en derecho cooperativo. De hecho, estuve tres años y medio en el seno de la comisión que elaboró la ley marco cooperativo ayudando en la redacción y me encantó la experiencia porque, más allá de los partidos políticos, estaban todos juntos. He dicho públicamente en todas partes que es bueno que, más allá de que cada tanto se busquen los votos, estemos todos juntos a la hora de trabajar. Yo lo descubrí en esa comisión donde había gente de todos los partidos.

SEÑOR HEBER.- Quedó un gran signo de interrogación. No sé qué vamos a hacer. Ahora deliberaremos.

SEÑOR MACHADO.- Eso les corresponde a ustedes. Siempre me llevé bien con los legisladores porque respeto la función de cada uno. Yo tengo una función y ustedes tienen otra. El día que quiera tener la de ustedes me tendré que postular, pero ya estoy viejo para empezar una carrera política porque nunca fui político. Decidan lo que decidan, el problema va a estar, y si yo tuviera que resolver, el problema no lo podría evitar. Entonces, me jugaría a hacer bien la ley porque eso nos deja bien a todos. Al respecto, no sé si no se va a tratar esto en la Cámara de Representantes. Así como ustedes tienen referentes, nosotros también los tenemos en distintos lugares. En ese sentido, dos o tres referentes de San José hicieron contactos con algunos diputados, quienes les habrían dado alguna esperanza de que se podría votar ese proyecto de prórroga. Esto no lo tengo confirmado, pero creo que tendrían que indagar, por las dudas. Esta fue la información que recibí anoche a través de dos o

tres llamadas telefónicas. Por hoy más no les puedo ayudar y quedo a disposición para me consulten sobre este tema o sobre otro que tenga que ver con derecho civil o con derecho cooperativo.

SEÑORA PRESIDENTA.- Muchísimas gracias por la visita y pedimos disculpas por la demora.

(Se retira de sala el escribano Jorge Machado, vicepresidente de la

Asociación de Escribanos del Uruguay).

SEÑOR CAMY.- El planteo concreto que quiero hacer es que aprobemos un nuevo proyecto de ley aparte de este que estamos discutiendo, que se va a votar como tal está.

Este proyecto diría: «Artículo 1º.- Prorrógase hasta el 1º de julio de 2017 la entrada en vigencia de lo previsto en el inciso primero del artículo 35 y en los artículos 36, 40 y 41 de la Ley n.º 19.210 de 29 de abril de 2014.

Artículo 2º.- La presente ley rige desde el 21 de diciembre de 2016.

Artículo 3º.- Comuníquese, publíquese y archívese».

Eso se votaría en la Cámara de Representantes el día 28 y el 29 en la Cámara de Senadores.

(Dialogados).

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica).

SEÑORA PRESIDENTA.- En consideración el proyecto de ley de inclusión financiera, que cuenta con media sanción de la Cámara de Representantes.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–5 en 8. **Afirmativa.**

Propongo como miembro informante al señor senador Michelini.

Se va a votar.

(Se vota).

–8 en 8. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

En consideración el proyecto de ley relativo a transparencia fiscal internacional.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–5 en 8. **Afirmativa.**

Propongo como miembro informante al señor senador Martínez Huelmo.

Se va a votar.

(Se vota).

–8 en 8. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Pasamos a considerar el proyecto referido a instrumentos financieros derivados, el cual ya tiene media sanción de la Cámara de Representantes.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–8 en 8. **Afirmativa**. UNANIMIDAD.

Como miembro informante propongo al señor senador Camy.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–8 en 8. **Afirmativa**. UNANIMIDAD.

Pasamos a considerar el proyecto de ley sobre zonas francas.

Tenemos para analizar el artículo propuesto por el señor senador Heber, que refiere a los porcentajes de los trabajadores a contratar. Además, tenemos un aditivo al artículo 53, presentado por el señor senador Delgado en nombre de la bancada del Partido Nacional y el señor senador Amorín. Por otra parte, tenemos a estudio otro aditivo, que refiere al tema de los audiovisuales y áreas temáticas, que el señor senador Paternain va a explicar. A su vez, hay dos menciones al 2015 que deberemos cambiar.

SEÑOR AMORÍN.- También tenemos para analizar el tema de los usuarios directos e indirectos. Cuando vinieron los representantes de las zonas francas lo expresaron claramente: no hay que limitar el número de usuarios indirectos con respecto a los directos.

(Se suspende momentáneamente la toma de la versión taquigráfica).

SEÑORA PRESIDENTA.- Propongo que vayamos artículo por artículo, reconsiderando aquellos en los que hay que cambiar la fecha y votando los demás. Con respecto al otro tema, hacemos las consultas y vemos; si amerita ser agregado, como hemos conversado aquí, será agregado para la discusión en el Senado.

Corresponde reconsiderar el artículo 4º porque hay que cambiar la fecha.

Se va a votar si se reconsidera.

(Se vota).

–8 en 8. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

En el artículo 4º donde dice: «2015», deberá decir: «2017».

Se va a votar el artículo con la modificación propuesta.

(Se vota).

–8 en 8. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Corresponde reconsiderar el artículo 16, relativo a las zonas temáticas.

Se va a votar.

(Se vota).

–8 en 8. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Aquí hay dos cosas a anexar: una de ellas es la que propone la bancada del Partido Nacional, junto al señor senador Amorín –en la que todos estamos de acuerdo–, en el sentido de agregar un inciso segundo al artículo 53, que diría: «Se entiende por exteriores toda filmación realizada fuera de las zonas francas».

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–8 en 8. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Por otro lado, el senador Paternain está planteando otro aditivo.

SEÑOR PATERNAIN.- Esta disposición surge como consecuencia de una conversación que mantuvimos en la bancada del Frente Amplio y el otro día nos olvidamos de plantearla. Tiene que ver con la parte de los servicios audiovisuales y, a ese respecto, proponemos que se agregue un inciso al artículo 53 en el que se especifique que las ganancias obtenidas por el Estado por el pago del canon, en la parte de servicios audiovisuales de las zonas francas, puedan ser destinadas a los fondos existentes para la promoción de la producción audiovisual. El argumento es que la especificidad en términos de servicios está relacionada con políticas públicas. La redacción sería: «El producido de las prestaciones pecuniarias obtenidas por el Estado por los servicios audiovisuales será destinado a las líneas de producción de contenidos audiovisuales nacionales del Fondo de Fomento Cinematográfico y Audiovisual creado por la Ley n.º 18.284»

SEÑORA PRESIDENTA.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–8 en 8. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Queda el artículo 19, que hay que cambiarle la fecha a 2017.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–8 en 8. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Tenemos que votar el artículo 12, que es el de los porcentajes de mano de obra.

SEÑOR HEBER.- Lo dejamos como está.

SEÑOR AMORÍN.- Quiero hacer algún comentario sobre este artículo 12.

En la próxima modificación que hagamos yo bajaría el porcentaje requerido de ciudadanos uruguayos, pero exigiría que los extranjeros que vengan tengan residencia.

SEÑOR MUJICA.- Lo de la residencia es importante porque significa que tienen hijos aquí, compran aquí y pagan IVA.

SEÑORA PRESIDENTA.- La pregunta es si con la modificación que se plantea y la redacción tal como está podríamos cambiar algo mínimamente y votar ahora el artículo.

SEÑOR AMORÍN.- En lo personal, lo votaría como está ahora. Si se quiere incluir lo de la residencia deberíamos bajar los porcentajes, por ejemplo, a 50 % y 50 %.

(Se suspende momentáneamente la toma de la versión taquigráfica).

SEÑORA PRESIDENTA.- Entonces, dejaríamos el texto así, lo votaríamos y después veríamos las modificaciones. Estamos hablando de que los porcentajes sean de 75 % y, después, del 50 % con la autorización del Poder Ejecutivo.

SEÑOR CAMY.- Pregunto –porque algunos invitados lo pidieron– si no se puede establecer algo así como una especie de autorización ficta, es decir que el Poder Ejecutivo deberá expedirse en determinado término.

(Dialogados).

SEÑORA PRESIDENTA.- Podríamos dejar que el Poder Ejecutivo reglamente la forma.

SEÑOR AMORÍN.- No, sería mejor establecer que en 60 días se tiene que expedir.

(Dialogados).

–El texto podría decir lo siguiente: «La solicitud al Poder Ejecutivo para reducir los porcentajes de nacionales en la actividad deberá ser contestada en sesenta días desde el día de la solicitud. En caso de no hacerlo, se entenderá por aprobada la solicitud».

SEÑORA PRESIDENTA.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–8 en 8. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Se levanta la sesión.

(Son las 15:19).